



HAL
open science

L'APPREHENSION JURIDIQUE DU RISQUE INHERENT AUX ESPACES NATURELS LITTORAUX

Elodie Doze

► **To cite this version:**

Elodie Doze. L'APPREHENSION JURIDIQUE DU RISQUE INHERENT AUX ESPACES NATURELS LITTORAUX. Droit. Aix Marseille Université; Laboratoire Interdisciplinaire en Environnement et Urbanisme (LIEU), 2016. Français. NNT: . tel-01420355

HAL Id: tel-01420355

<https://theses.hal.science/tel-01420355>

Submitted on 20 Dec 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License



AIX MARSEILLE UNIVERSITÉ
ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES
FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

L'APPREHENSION JURIDIQUE DU RISQUE INHERENT AUX ESPACES NATURELS LITTORAUX

Thèse pour le doctorat en droit présentée et soutenue par

Elodie DOZE

Directrice de recherches

Marie-Laure LAMBERT

Maître de conférences à Aix Marseille Université

Membres du jury

M. Bernard DROBENKO, Professeur émérite des Universités, Université Littoral Côte d'opale, laboratoire TVES Campus de la mer – Président du jury

Mme Chantal CANS, Maître de conférences émérite en droit public, Université du Maine, laboratoire SERDEAUT (Université Paris 1) – Rapporteur

Mme Agnès MICHELOT, Maître de conférences HDR en droit public, Université de La Rochelle, Centre d'Etudes Juridiques et Politiques - Rapporteur

Aix-en-Provence, 30 septembre 2016

REMERCIEMENTS

Mes remerciements vont à Marie-Laure Lambert, pour son accompagnement, son dynamisme, et ses conseils éclairés. Ce travail de thèse aura été le premier jalon d'une collaboration teintée de confiance, d'audace et d'interdisciplinarité que j'espère longue et fructueuse.

Ils s'adressent également au Conservatoire du littoral et à ses agents pour leur soutien et leur appui indéfectible à l'origine de cette aventure universitaire. Merci à Bénédicte de la Guérivière et François Fouchier, sans qui rien n'aurait été possible, ainsi qu'à Mélanie Motillon, pour ses précieux avis. Mes gratitudes vont par ailleurs à l'ensemble de l'équipe de la délégation PACA et de la DE&I, d'hier et d'aujourd'hui, pour leur amitié et ces moments de vie partagés.

A mes proches, pour leur bienveillance, leurs encouragements et leur intérêt à l'égard de cette démarche de recherche qui a pu leur paraître sibylline. A ma mère et à Martin pour leur amour et leur soutien sans faille.

A l'œil expert de mes fidèles relecteurs.

SOMMAIRE

PARTIE 1 - INFLUENCE DE LA NOTION DE RISQUE INHERENT AUX ESPACES NATURELS SUR LE REGIME JURIDIQUE DE L'INDEMNISATION DES DOMMAGES – p. 19

TITRE 1 - L'inhérence occultée : une application du droit commun de la réparation – p. 21

CHAPITRE 1 - La mobilisation de la responsabilité sans faute dans le contentieux des espaces naturels

CHAPITRE 2 - La mobilisation de la responsabilité pour faute dans le contentieux des espaces naturels

TITRE 2 - L'inhérence dévoilée : facteur de réorganisation des systèmes d'indemnisation – p. 129

CHAPITRE 1 - La prise en compte du risque inhérent comme élément de pondération de responsabilité

CHAPITRE 2 - Le renforcement de la prise en compte du risque inhérent, source de réorganisation des mécanismes d'indemnisation

PARTIE 2 – INFLUENCE DE LA NOTION DE RISQUE INHERENT AUX ESPACES NATURELS SUR LE DROIT DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE – p. 221

TITRE 1 - L'inhérence occultée : une artificialisation préventive, pour un territoire temporairement maîtrisé – p. 223

CHAPITRE 1 - La défense contre les risques littoraux par l'artificialisation des territoires, une stratégie coûteuse et faillible

CHAPITRE 2 - L'appropriation publique de la défense contre la mer, un système complexe générateur d'obligations

TITRE 2 - L'inhérence dévoilée : facteur de réorganisation spatiale – p. 361

CHAPITRE 1 - L'adaptation aux risques littoraux par la préservation des espaces naturels côtiers

CHAPITRE 2 - L'adaptation aux risques littoraux par la recomposition spatiale des territoires : opportunité ou péril pour la préservation des espaces naturels

LISTE DES ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AOT	Autorisation d'Occupation Temporaire
ASA	Association Syndicale Autorisée
ASCO	Association Syndicale Constituée d'Office
ASL	Association Syndicale Libre
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
CA	Cour d'Appel
CAA	Cour Administrative d'Appel
CE	Conseil d'Etat
CEN	Conservatoire d'Espaces Naturels
CEPRI	Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation
CCR	Caisse Centrale de Réassurance
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CGI	Code Général des Impôts
CGPPP	Code Général de la Propriété des Personnes Publiques
COS	Coefficient d'Occupation des Sols
CREN	Conservatoire Régional d'Espaces Naturels
DPENS	Droit de Préemption des Espaces Naturels Sensibles
DPM	Domaine Public Maritime
DPU	Droit de Préemption Urbain
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement
DTADD	Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable
EBC	Espace Boisé Classé
ENR	Espace Naturel Remarquable
ENS	Espace Naturel Sensible
EPAGE	Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPFL	Etablissement Public Foncier Local
EPTB	Etablissement Public Territorial de Bassin
FPRNM	Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs
GAV	Garantie des Accidents de la Vie
GEMAPI	Gestion des Eaux, des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations
GIEC	Groupe Intergouvernemental d'Experts sur le Climat
GIZC	Gestion Intégrée des Zones Côtières
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
JORF	Journal Officiel de la République Française
ONERC	Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique
PDIPR	Plan Départemental des Itinéraires de Promenade et de Randonnée
PIG	Projet d'Intérêt Général
PGRI	Plan de Gestion des Risques d'Inondation
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUI	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
PPP	Prérogatives de Puissance Publique
PPR	Plan de Prévention des Risques

RNU	Règlement National d'Urbanisme
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SLGRI	Stratégie Locale de Gestion des Risques d'Inondation
SMVM	Schéma de Mise en Valeur de la Mer
SRADDT	Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire
SRCE	Schéma Régional de Cohérence Ecologique
STECAL	Secteur de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées
SYMADREM	Syndicat Mixte Interrégional d'Aménagement des Dignes du delta du Rhône Et de la Mer
SUP	Servitude d'Utilité Publique
TA	Tribunal Administratif
TC	Tribunal des Conflits
TGI	Tribunal de Grande Instance
TVB	Trame Verte et Bleue
UICN	Union Internationale de Conservation de la Nature
ZPPAUP	Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

INTRODUCTION

« Notre époque a à baliser un autre genre de bornage, à fonder une autre dimension du droit. Jusqu'à quel point la nature appartient-elle à l'homme, à ses usages privés, à ses intentions gouvernées par l'imagination et aussi par l'intérêt ? », Odile Marcel¹.

En 2001, Ulrich Beck abordait la notion de « *nature sociétisée* »² pour illustrer une tendance née au XIX^{ème} qui consiste à abolir les précédentes représentations de la nature et à intégrer cette dernière « *dans la circulation universelle de la production industrielle* »³. Cette conception de la nature conduit à appréhender les problématiques environnementales comme des problématiques sociales, « *des problèmes de l'homme, qui touchent à son histoire, à ses conditions de vie, à son rapport au monde et à la réalité, à son organisation économique, culturelle et politique* »⁴.

La relation Homme-Nature continue de susciter des interprétations et réflexions plurielles : à titre d'illustration, la future Agence française pour la Biodiversité (AFB) portée par le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages⁵, s'est vu confier au cours du mois de juin 2015 l'ambitieuse mission de « *refonder la relation homme-nature pour faire émerger un nouveau modèle de développement dans lequel la biodiversité soit mieux connue, préservée et valorisée* »⁶. Si le droit se saisit de la question de notre rapport à la vie sauvage et à son habitat naturel, à travers les concepts de biodiversité et d'espaces naturels, il en est de même en matière de gestion des risques naturels. Il est ici une nouvelle fois question de placer un curseur : quel usage l'Homme fait-il du droit pour s'adapter aux risques inhérents à la Nature ? Lui faut-il nécessairement façonner cette dernière pour se protéger ? Quel degré d'interventionnisme le législateur et le juge accordent-ils, voire imposent-ils au sein d'espaces sauvages ?

Ainsi introduit, l'objet de recherche est celui de l'appréhension juridique des risques naturels inhérents aux espaces de nature (§1).

¹ MARCEL Odile, Littoral, *Les aventures du Conservatoire du littoral (1975-2013)*, Paris, Champ Vallon (Ed.), Collection L'environnement a une histoire, 2013, p. 36.

² BECK Ulrich, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Alto Aubier (Ed.), 2011, p. 149.

³ *Ibid.*, p. 146-147.

⁴ *Ibid.*, p. 148.

⁵ Projet de loi relatif à la biodiversité n°1847, présenté au nom de Monsieur Jean-Marc AYRAULT, premier ministre, par Monsieur Philippe MARTIN, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 26 mars 2014.

⁶ LAROUSSINIE Olivier, JAEGER Isabelle, LEGRAND Marie, BŒUF Gilles, DELANNOY Emmanuel, *Rapport sur la préfiguration de l'Agence française pour la biodiversité*, Paris, MEDDE (Ed.), juin 2015, p. 21, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport-AFB.pdf>

§1/ L'objet de recherche : le droit face au risque naturel dans les espaces de nature

Le concept de risque et son acceptabilité évoluent dans l'espace et le temps (A). Il est néanmoins possible de constater qu'au fil des années, les sociétés occidentales consacrent de plus en plus de ressources à la prévention du risque et que les seuils d'acceptabilité de ces derniers diminuent progressivement. Les risques naturels, quoique bien connus, n'échappent pas à la règle, et donnent notamment lieu à de fréquentes demandes de protection et/ou de réparation formulées auprès des assurances, des pouvoirs publics ou de la justice française. Ces demandes sont de nature à impacter les modes de gestion des espaces naturels, dans le sens où la fréquentation accrue de ces derniers comporte nécessairement des risques liés au caractère sauvage de l'espace (B). Se pose alors la question de l'appréhension juridique des risques naturels dans les espaces de nature (C).

A/ Le risque naturel : définition, acceptabilité

Selon Christine Noiville, un risque peut être défini comme « *la probabilité qu'un évènement incertain se réalise* »⁷. Patrick Peretti-Watel souligne ainsi que la prévision du risque « *est rendue possible par son caractère aléatoire* », lequel ouvre des perspectives de calcul mathématique⁸ et comporte intrinsèquement une composante future⁹. Il convient par ailleurs de noter qu'à l'origine, la notion ne comporte pas nécessairement de connotation négative. En effet, si le terme a peut-être été utilisé pour illustrer les dangers guettant la coque des navires traversant la capricieuse mer méditerranéenne¹⁰, l'origine romaine a également pu être envisagée sur la base du terme « *risicum* », qui désignait alors la fortune ou l'infortune d'un soldat¹¹, de même que l'origine arabe, le terme de « *rizq* » renvoyant à une notion de hasard favorable¹²,

⁷ NOIVILLE Christine, *Du bon gouvernement des risques*, Paris, PUF (Ed.), 2003, p. 2.

⁸ En effet, « *l'aléa obéit à des règles, que le recueil statistique et le calcul probabiliste permettent de saisir* ». – Cf. PERETTI-WATEL Patrick, *La société du risque*, Paris, La Découverte (Ed.), Collection Repères, 2010, p. 18.

⁹ BECK Ulrich, *op. cit.*, p. 60.

¹⁰ Le mot « risque » pourrait provenir du latin « *resicare* », se traduisant par « enlever en coupant », ou du crétois « *rhiza* » désignant un écueil.

Pour plus de développements sur l'origine méditerranéenne, voir MAGNE Laurent, « Histoire sémantique du risque et de ses corrélats : suivre le fil d'Ariane étymologique et historique d'un mot clé du management contemporain », 15èmes Journées d'histoire de la comptabilité et du management, Paris, 2010, p. 3-5 : « *sa morphologie change de façon parfois étrange, ses sens sont multiples et évolutifs, son hypothétique racine est hautement incertaine, et c'est bien d'ailleurs le seul point d'accord des experts en la matière. [...] Pour l'instant, une seule chose est sûre : l'idée de risque se diffuse dans l'Europe continentale, puis dans le reste du monde occidental, à partir d'un foyer méditerranéen au XIIIe siècle* ».

¹¹ *Ibid.*, p.4.

¹² Voir BERTRAND Georges A., *Dictionnaire étymologique des mots français venant de l'arabe, du turc et du persan*, Paris, L'Harmattan (Ed.), 2007, p. 122 : le « *rizq* » désignerait « *la part de biens que Dieu attribue à chaque homme [...] d'où évènement fortuit puis risque* ». Selon l'auteur, le mot « *rizq* » apparaît dans le Coran aux alentours du IXème siècle. Issu du verbe « *razaquaa* », qui signifie « donner, offrir », il désigne la provision personnelle, matérielle ou spirituelle, accordée à chaque individu par Allah. Il appartient alors aux hommes d'aller quérir ce don, qui varie d'un individu à un autre, par l'accomplissement d'actes qui méritent récompense, et d'en partager l'éventuel surplus avec les plus nécessiteux.

Cette notion de don fortuit se retrouve d'ailleurs dans le terme espagnol « *arriscador* » qui désigne l'individu qui ramasse les fruits tombés de l'olivier, ou encore dans le terme « *riesgo* » qui renvoie au hasard.

voire d'élément non quantifiable¹³. Jacques Le Goff adopte cette dernière hypothèse et suppose que la notion de risque a pu se diffuser dans l'ensemble du bassin méditerranéen entre le XI^{ème} et le XIII^{ème} siècle grâce aux échanges marchands entre chrétiens et musulmans¹⁴. Les commerçants des deux bords de la Méditerranée se seraient en effet approprié la notion de « *rizq* » en entreprenant de longs et périlleux voyages pour aller quérir la part de richesse que Dieu avait la bonté de leur allouer. On retrouvait alors la bivalence de la notion mêlant fortune ou infortune, gain ou perte¹⁵, vie ou mort, ainsi que son lien avec « les aléas » que l'historien définit étymologiquement comme « *les coups de dés à l'issue desquels le sort en sera jeté (alea jacta est)* »¹⁶. Toutefois, la profession de marchand n'est pas perçue comme respectable dans la société chrétienne de l'époque, de même que l'idée selon laquelle l'Homme pourrait, par ses actions, influencer sur son propre destin. Ainsi, deux siècles durant, le vocable des commerçants méditerranéens reste un langage d'initiés : apparaissant en Italie au XII^{ème} siècle sous la forme « *risco* »¹⁷, il faudra attendre le XIV^{ème} siècle pour que le mot prenne enfin son essor et se diffuse en Europe¹⁸.

Aujourd'hui encore les prises de risques, en matière économique notamment, peuvent se révéler bivalentes¹⁹. Il apparaît néanmoins que pour le juriste, la notion de risque est le plus souvent associée à une connotation négative, ce dernier étant communément appréhendé comme « *un évènement éventuel, incertain, dont la réalisation ne dépend pas exclusivement de la volonté des parties, et pouvant causer un dommage* »²⁰. En droit de la sécurité sociale, le risque est par exemple défini comme un « *évènement susceptible de supprimer ou de diminuer la capacité de gain d'un assuré social (maladie, invalidité, vieillesse), ou encore d'augmenter ses charges (maternité) et dont les conséquences sont palliées par la sécurité sociale* »²¹. En droit de la santé, le risque sanitaire va désigner les dommages causés au patient au cours de l'hospitalisation (complications liées à une erreur médicale, infections nosocomiales, etc.).

¹³ En arabe andalou, la racine « *rizq* » est également très usitée, et le linguiste Omar BENCHEIKH constate que l'on relève dans cette langue « *des évolutions significatives de la racine *RZQ* ». L'auteur remarque ainsi que la connotation positive qui lui était jusqu'alors attribuée, laisse progressivement place à un sens différent, se rapprochant de la notion d'élément non quantifiable. Cette thèse se trouverait confortée par le fait que la racine étudiée se retrouverait dans l'expression « *barricq a ojo* », pouvant se traduire par « au jugé », et l'auteur avance que « *c'est sans doute de cette locution que dérive l'esp. Barriscar (« vendre ou acheter au jugé, sans peser ni mesurer* »). - BENCHEIKH Omar, « Le français risque et l'arabe رزق rizq », *Bulletin de la SELEFA*, 2^{ème} semestre 2002 (1-5), n°1, volume I, p. 19-24.

¹⁴ Et ce, en dépit de la législation des croisades qui condamnait toute transaction avec les « infidèles », Cf. LE GOFF Jacques, *Marchands et banquiers du Moyen Âge*, Paris, P.U.F. (Ed.), 9^{ème} édition, Collection Que sais-je ?, 2001, p. 72-73.

¹⁵ Il est d'ailleurs possible de constater que la notion de « *rizq* », colportée par les marchands et entendue comme une entreprise menée par l'homme et pouvant le conduire à remporter un gain important aussi bien qu'à subir une ruine totale, se retrouve en économie à l'heure actuelle, avec la prise de risque dans le cadre des investissements boursiers par exemple.

¹⁶ *Ibid.*, p.21.

¹⁷ Voir MAGNE Laurent, *op.cit.*, p.4.

¹⁸ En France, les traces d'emploi du mot « risque » sont répertoriées encore plus tardivement, à partir de 1557 (Cf. SZULMAJSTER-CELNIKIER Anne, « Histoire de mot », in ARCH Mark, LE NINEZE Alain, *Le risque*, Paris, EDP sciences (Ed.), collection Mot à Mot, 2003, p.9).

¹⁹ « *Le risque est [...] à double face. Il peut déboucher sur un mal comme sur un bien. Qui ne risque rien n'a rien, c'est l'une des devises de notre société industrielle* », NOIVILLE Christine, *op.cit.*, p. 2.

²⁰ Voir GUILLIEN Raymond, VINCENT Jean et al., *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz (Ed.), 15^{ème} édition, 2005, p. 555.

²¹ *Idem.*

Le droit français appréhende donc le risque de telle manière que celui-ci se trouve à ce jour associé à la notion de « danger », laquelle désigne une « *situation où une personne est menacée dans sa sécurité* »²². Il existe d'ailleurs une confusion fréquente sur la définition des cindyniques, qui désignent les sciences du danger²³, et non les sciences du risque²⁴. Dans un souci de rigueur scientifique, il convient pourtant de distinguer les notions de risque et de danger dans le sens où si le danger vise un élément, une situation ou un acte susceptible de provoquer un dommage (« *rocher instable* »), le risque vise la probabilité de conjugaison d'un aléa²⁵ (« *probabilité d'un éboulement accidentel du rocher, d'une certaine intensité (éboulement partiel/total, en un bloc ou plusieurs, etc.), à un instant t, et en lieu donné* ») et d'un enjeu²⁶ (« *habitations situées en contrebas* »).

Le risque doit également être distingué des notions de vulnérabilité et de résilience.

Le terme de vulnérabilité vient du latin « *vulnerabilis* » (« *qui peut être blessé* ») et vise à désigner « *le niveau d'endommagement des enjeux* »²⁷. Un système de vulnérabilité pourrait s'apparenter à un « *système articulé autour de nombreuses variables (naturelles et humaines) dont la dynamique dans le temps et l'espace peut engendrer des situations plus ou moins dangereuses pour une société exposée* »²⁸. D'une manière générale, l'évaluation de la vulnérabilité prendra en compte d'une part les données physiques relatives à l'aléa, et d'autre part des données plus complexes à intégrer telles que les données sociologiques (un manque

²² Cf. CNRS, Site « Trésor de la Langue Française » : <http://atilf.atilf.fr/dendien/scripts/tlfiv5/advanced.exe?8;s=35094941110>.

²³ Les « cindyniques » (du grec « *kindunos* », danger) qui ont pour objet la description de la notion de danger et de ses composantes, ainsi que leur analyse, selon une échelle géographique, temporelle donnée, et en fonction de différents réseaux d'acteurs (« *hyperspace du danger* » structuré en cinq axes : un espace téléologique (objectifs des acteurs), un espace axiologique (valeurs et croyances), un espace déontologique (cadre normatif), un espace statistique (calcul de probabilités), un espace épistémique (modélisations). Toute lacune, contradiction ou déséquilibre entre ces cinq piliers conduit à l'apparition d'un danger (cindynogénèse)). Se référer aux écrits de Georges-Yves KERVERN sur ce point (KERVERN Georges-Yves, RUBISE Patrick, *L'Archipel du danger*, Paris, Economica (Ed.), 1991, 460 p. - KERVERN Georges-Yves, *Éléments fondamentaux des cindyniques*, Paris, Economica (Ed.), 1995, 112 p.).

²⁴ Sur la confusion, voir par exemple PONTIER Jean-Marie, « La puissance publique et la prévention des risques », *AJDA*, 6 oct. 2003, p. 1752 et s. : « *Puis le risque est devenu une forme de savoir, est à l'origine d'une nouvelle science, la cindynique, définie par un auteur comme une « science appliquée qui combine le calcul des probabilités, la technique actuarielle, les méthodes d'analyse des situations à risque et l'évaluation des stratégies de prévention comme de réponses aux catastrophes* » (J. Lautman, *Limites de la déresponsabilisation assurée, Projet mars 2000*, n° 261, p. 35) ».

²⁵ L'aléa, qui désigne une variable aléatoire en mathématiques, renvoie à une notion de « *chance, hasard favorable ou défavorable, dont dépend la réussite ou l'échec de quelque chose ou de quelqu'un* » (PONTIER Jean-Marie, « La puissance publique et la prévention des risques », *AJDA*, 6 oct. 2003, p. 1752 et s.). Cependant, la notion d'aléa est souvent utilisée de manière péjorative pour se référer à un « *inconvenient que l'on envisage sans pouvoir l'imaginer avec précision ou le situer avec exactitude dans le temps* » (*Ibid.*). Malgré le flou entourant la notion, il est possible de caractériser l'aléa en termes de probabilité, en utilisant trois critères, à savoir son intensité, sa probabilité d'occurrence spatiale, et sa probabilité d'occurrence temporelle (ARNAUD Aurélie, « *Valorisation de l'information dédiée aux événements de territoire à risque, une application cartographique et géovisualisation de la couronne grenobloise* », Thèse de doctorat en géographie, Université Joseph Fourier, Grenoble, 2009, p. 47). Cette méthode est notamment utilisée par les bureaux d'étude géologiques pour évaluer l'instabilité des parois rocheuses, en leur permettant de hiérarchiser et classer les aléas sur une échelle de probabilité d'occurrence à court, moyen ou long terme.

²⁶ La notion d'enjeu est utilisée pour sa part à des fins de désignation de « *ce que l'on peut gagner ou perdre dans n'importe quelle entreprise* » (CNRS, Site « Trésor de la Langue Française » : <http://atilf.atilf.fr/dendien/scripts/tlfiv5/advanced.exe?8;s=35094941110>).

²⁷ GLEIZE Jean-François, *Le risque*, Institut Géographique National – Laboratoire COGIT (Ed.), 2002, p. 38.

²⁸ *Ibid.*, p. 41.

de culture du risque, une population vieillissante ou un manque de connaissance du territoire sont par exemple susceptibles d'accroître la vulnérabilité d'un système) ou encore les données économiques relatives aux dommages structurels et perturbations fonctionnelles²⁹.

La notion de résilience se caractérise quant à elle par son caractère polysémique. Issu des sciences physiques et de l'écologie³⁰, le concept séduit par sa connotation positive renvoyant au calme après la tempête. La notion est tiraillée de toutes parts entre les différentes disciplines qui tentent tant bien que mal de se l'approprier³¹. Ainsi, tandis qu'en physique mécanique, la résilience désigne la résistance d'un matériau à un choc, la notion est appréhendée par la science écologique comme « *le temps de retour à l'état d'équilibre, ou la vitesse mise pour revenir à cet état antérieur* »³². La psychologie utilisera pour sa part le concept de résilience pour désigner la capacité d'un individu d'affronter ses problèmes et à s'adapter à une situation difficile³³. Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie l'entend enfin comme « *la capacité à surmonter des situations graves* »³⁴ et les Nations-Unies comme « *la capacité d'un système, d'une communauté ou d'une société exposée aux risques de résister, d'absorber, d'accueillir et de corriger les effets d'un danger, en un temps opportun et de manière efficace, notamment par la préservation et la restauration de ses structures essentielles et de ses fonctions de base* »³⁵. Au regard de cette dernière définition, la résilience ne s'apparenterait dès lors pas nécessairement au retour à un état initial dangereux³⁶, mais plutôt à une amélioration de cet état initial au regard de l'expérience vécue³⁷. La notion de résilience est par ailleurs évolutive dans l'espace et le temps: ainsi, un système considéré comme résilient à l'heure actuelle ne le sera peut-être plus dans cent ans, et un système considéré comme résilient au Japon ne le sera pas en France ou au Maroc. En sus de cette mouvance spatio-temporelle, la variabilité du concept de résilience pose la difficile question de son évaluation, en termes d'échelle et de critères.

²⁹ MENZEL BAKER Stacey, « *Vulnerability and Resilience in Naturel Disasters : A Marketing and Public Policy Perspective* », *Journal of Public Policy and Marketing*, vol.28 (1), 2009, p. 47-48 : « *the groups have the right to define its existence and its solutions* »).

³⁰ HOLLING Crawford Stanley, « *Resilience and Stability of Ecological Systems* », *Annual Review of Ecology and Systematics*, vol. 4. 1973, p. 1-23

³¹ DJAMENT-TRAN Géraldine, LE BLANC Antoine, LHOMME Serge, RUFAT Samuel, REGHEZZA-ZITT Magali, « Ce que la résilience n'est pas, ce qu'on veut lui faire dire », *Hal-SHS* [en ligne – consulté le 28 février 2013], septembre 2011, p. 11 : « *Le foisonnement des sens de « résilience » peut s'expliquer en partie par les multiples transferts transdisciplinaires* ».

³² DAUPHINE André, PROVITOLLO Damienne, « La résilience : un concept pour la gestion des risques », *Annales de géographie*, 2007/2, n° 654, p. 116).

³³ CNRS, Site « Trésor de la Langue Française » : « *Force morale; qualité de quelqu'un qui ne se décourage pas, ne se laisse pas abattre* »

³⁴ MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE (MEDDE), *La résilience des territoires soumis aux risques naturels et technologiques*, MEDDE (Ed.), novembre 2012, p. 2

³⁵ UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNISDR), *Terminologie pour la prévention des risques de catastrophes*, Genève, Nations Unies (Ed.), 2009, p.27.

³⁶ MENZEL BAKER Stacey, « *Vulnerability and Resilience in Naturel Disasters : A Marketing and Public Policy Perspective* », *Journal of Public Policy and Marketing*, p. 115 : « *the policy response in this case focuses on getting a community back to "normal", but normal may not be good for all community members (e.g., the status quo could be poverty)* ».

³⁷ ASCHER William, HEFFRON John M., *Cultural Change and Persistence – New Perspectives on Development*, New York, Palgrave MacMillan (Ed.), 2010, p. 135: « *Thus, resilience does not need to bring the system back to "the" equilibrium state, but rather to one of a number of alternatives states. This nonlinear thinking enables us to address a multiplicity of forms of adaptation and transformation of social-cultural systems* ».

A titre d'exemple, lorsque la tempête Xynthia a touché le littoral vendéen, quelle était l'échelle à prendre en compte pour l'analyse des capacités de résilience : le système local, national, européen ? De même, à partir de quand, et durant quelle période aurait-il fallu observer la réaction du système étudié à la catastrophe : un mois, six mois, cinq ans ? La définition d'un « *terminus ante et un terminus ad quem* » apparaît alors indispensable pour « *définir l'état de référence qui va permettre de parler de résilience* »³⁸. S'agissant des critères de caractérisation d'un système résilient, si plusieurs tentatives d'organisation ont été menées, il apparaît que ce point reste manifestement la pierre d'achoppement de l'intégration de la résilience au droit des risques. Les critères potentiels sont extrêmement variés selon les lieux et contextes : la production économique, la disponibilité en eau et nourriture, le niveau scolaire pourront être pris en compte, de même que le seuil de débordement des eaux, la vitesse de reconstruction, l'éducation au risque ou encore l'auto-organisation³⁹. Distincts de la notion de risque, les concepts de résilience et de vulnérabilité, apparaissent liés dans le sens où la connaissance de la vulnérabilité d'un système va permettre d'établir une stratégie préventive qui contribuera à l'amélioration de la résilience de ce même système.

Au-delà de ces aspects terminologiques, le risque, « *consubstantiel de l'activité humaine* »⁴⁰, est concerné par la question des seuils d'acceptabilité. Il apparaît en effet qu'au fur et à mesure que de nouveaux risques sont identifiés, verbalisés, notre société paraît de plus en plus périlleuse alors même que nous n'avons jamais vécu dans un monde aussi sûr. Patrick Peretti-Watel évoque en ce sens une certaine prolifération du risque⁴¹, et Ulrich Beck un processus de modernisation réflexif au sein duquel l'exigence de sécurité est en constante augmentation⁴². Cette exigence se traduit par des demandes de protection, voire de réparation, lesquelles interviennent lorsqu'un risque est qualifié d'inacceptable. La question de l'acceptabilité reste néanmoins difficile à appréhender⁴³, en ce que ce concept varie en fonction des sociétés et des individualités. Christine Noiville relève ainsi « *qu'entre l'acceptable et l'inacceptable, il en va de même qu'entre le normal et l'anormal* »⁴⁴, l'acceptabilité étant non seulement « *subordonnée à des critères de nature culturelle* »⁴⁵, mais aussi à de nombreux autres facteurs à l'instar de l'absence d'alternative économiquement viable⁴⁶.

³⁸ DJAMENT-TRAN Géraldine, LE BLANC Antoine, LHOMME Serge, RUFAT Samuel, REGHEZZA-ZITT Magali, *op. cit.*, p. 17.

³⁹ DAUPHINE André, PROVITOLLO Damienne, « La résilience : un concept pour la gestion des risques », p. 117.

⁴⁰ NOIVILLE Christine, *Du bon gouvernement des risques*, p. 179.

⁴¹ « *En fait, un monde plus sûr peut aussi s'avérer plus risqué : le propre du risque est de proliférer* », PERETTI-WATEL Patrick, *op. cit.*, p. 12.

⁴² BECK Ulrich, *op. cit.*, p. 36-37.

⁴³ « *Acceptable, inacceptable : la conceptualisation d'une telle alternative est bien ardue* », NOIVILLE Christine, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 10.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 7.

⁴⁶ La prise en compte de ce dernier critère pour déterminer l'acceptabilité du risque est également exposée par Patrick PERETTI-WATEL : « *dans le strict cadre de la rationalité probabiliste, l'acceptabilité d'un risque est un problème purement technique, même s'il peut se révéler ardu. Il suffit de quantifier les deux versants du risque (sa probabilité d'occurrence et le dommage occasionné) puis le coût et l'efficacité des mesures permettant de le réduire. Si ces mesures sont inefficaces ou trop coûteuses, le risque est nécessairement acceptable* », PERETTI-WATEL Patrick, *op. cit.*, p. 43-44.

Ne pouvant se réduire « à une simple juxtaposition des préférences de chacun » ou pensée comme « un simple rapport de l'individu à lui-même »⁴⁷, l'acceptabilité du risque va se muer en un objet politique et juridique, en un « nouveau contrat social »⁴⁸ déterminant les droits, devoirs, et responsabilités de chacun⁴⁹, ainsi que les seuils de tolérance intervenant en la matière. Les risques naturels, dont le caractère perceptible implique pour l'individu un choix plus libre et éclairé sur le risque auquel il choisit de s'exposer, n'échappent pas à cette recherche de consensus. Tenant à la mouvance de la notion d'acceptabilité, le droit des risques naturels est ainsi appelé à évoluer au gré des réponses données à l'éternelle question posée par Ulrich Beck : « comment voulons-nous vivre ? Qu'y-a-t-il de proprement humain chez l'homme, de proprement naturel dans la nature, qu'il s'agirait de préserver ? »⁵⁰. Cette question est d'autant plus prégnante dès lors que l'on étudie l'acceptabilité des risques naturels dans les espaces de nature (B).

B/ Le risque naturel dans les espaces de nature

Aujourd'hui, de moins en moins d'espaces naturels sont inaccessibles à l'Homme. En dehors de l'attrait résidentiel qui se manifeste de manière très marquée sur le littoral⁵¹, il existe une véritable demande de nature, notamment sur le rivage, lequel se serait trouvé « investi d'un désir social émergent » à partir du XVIIIème siècle⁵². Comme le relève Johan Vincent, « la littoralisation des populations est antérieure à l'urbanisation » et c'est « avant même l'essor moderne de l'attraction des rivages [que] les populations parcourent le bord de mer pour leur plaisir »⁵³.

A cette fréquentation d'agrément, s'est par ailleurs « ajoutée la pratique médicale, qui promouvait le bain de mer comme remède aux nouveaux maux de la société industrielle »⁵⁴. L'attrait pour le littoral a ensuite continué à se développer au fil de différentes évolutions

⁴⁷ NOIVILLE Christique, *op.cit.*, p. 19.

⁴⁸ PERETTI-WATEL Patrick, *op.cit.*, p.14.

⁴⁹ « Il s'agit d'aménager, tant pour les autorités publiques que pour les individus, des zones de responsabilité correspondant respectivement au fait que les uns prennent des décisions et les autres assument des libertés » (NOIVILLE Christine, *Du bon gouvernement des risques*, p. 216-217). « Le jugement suscité par le risque renvoie irréductiblement aux différentes conceptions possibles de la responsabilité, de la justice et, au fond, des valeurs d'une société », NOIVILLE Christine, *op. cit.*, p. 7.

⁵⁰ BECK, *op.cit.*, p. 51.

⁵¹ On parle alors d'haliotropisme.

⁵² VINCENT Johan, « Grande propriété foncière et littoralisation des sociétés en France, 1750-1970 », *Le Mouvement social*, janvier 2015, n°250, p. 65. – Voir également SIROST Olivier, « Se mettre à l'abri ou jouer sa vie ? Éléments d'une culture sociale du risque », *Sociétés*, 2002/3, n° 77, p. 6 : « à la même époque, les sentiments éprouvés à l'égard de la nature semblent s'infléchir. Les espaces de perdition que sont la mer ou la montagne vont devenir des territoires d'engouement. [...] Comme le montre Alain Corbin à l'égard de la mer, le rivage est un territoire qui se constitue au cours des 18e et 19e siècles en passant du statut d'abysse des peurs à celui de grève des plaisirs. ».

⁵³ *Ibid.*, p. 68.

⁵⁴ *Idem.*

Les maux visés étaient alors tant physiques que moraux : « on voit se développer un tourisme curatif qui propose d'envoyer les populations touchées par ces maux se régénérer au contact des éléments naturels. La cure de nature va peu à peu se conjuguer avec la cure d'âme qui devra s'efforcer de réactiver la foi chez le curiste » (SIROST Olivier, *op.cit.*, p. 13).

sociétales, à l'instar de la mise en place des congés payés en 1936⁵⁵. Puis, dans le contexte de l'après-guerre et des trente glorieuses, émerge une « *doctrine des loisirs bourgeois* »⁵⁶ : les espaces de contemplation deviennent peu à peu des espaces où s'adonner à la pratique sportive, laquelle ne cessera de se développer⁵⁷ : selon une enquête publiée en 2010, les sports de nature seraient ainsi pratiqués par près de 25 millions de français, soit un citoyen sur trois⁵⁸.

Afin de préserver le caractère naturel de ces espaces de rêverie, de vie et de loisirs, un droit de la protection des espaces naturels s'est progressivement mis en place en France : l'année 1906 marque notamment l'adoption de la loi sur la protection des sites naturels⁵⁹ insistant sur la notion de préservation du paysage, texte remplacé par la suite par la loi du 2 mai 1930 qui crée les sites classés et les sites inscrits⁶⁰. Les dispositifs législatifs de protection se multiplient ensuite à partir des années 1960, avec la création des parcs nationaux⁶¹, des parcs naturels régionaux⁶², ou du statut de réserve naturelle⁶³. En 1975 naît le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres⁶⁴, et un peu plus de dix ans plus tard naît la loi littoral⁶⁵. Une loi dédiée à la protection et la mise en valeur des paysages est adoptée en 1993⁶⁶ et un nouveau texte sur le fonctionnement des parcs naturels nationaux et régionaux intervient en 2006⁶⁷. L'ensemble de ce dispositif a permis de limiter l'urbanisation et l'aménagement d'un grand nombre d'espaces littoraux, et de favoriser ainsi la préservation du caractère naturel de ces derniers (**cf. Annexe 1 – Cartographie des espaces naturels protégés du littoral méditerranéen**). Toutefois, cette sauvegarde conduit dans le même temps à maintenir un certain niveau de risque au sein des espaces naturels littoraux fortement fréquentés : or, ce caractère intrinsèquement périlleux engendre une demande de sécurisation

⁵⁵ MIOSSEC Jean-Marie, « Le tourisme et les aménagements touristiques », In MIOSSEC Alain (dir.), *Géographie humaine des littoraux maritimes*, Paris, CNED-SEDES (Ed.), 1998, p. 317.

⁵⁶ MARCEL Odile, *op.cit.*, p. 24 : « *Entre les villes du loisir, des zones naturelles où s'ébattre et rencontrer une nature à l'aise, un cadre à découvrir et à explorer, il sera instructif, hygiénique et éducatif, telle est la doctrine des loisirs bourgeois qui prévaut et se diffuse dans le corps social* ». - Voir aussi SIROST Olivier, *op.cit.*, p. 14 : « *face aux pertes de repères suscitées par les modifications profondes des cadres de vie (urbanisation, industrialisation, anonymat des grandes foules), le souci de faire sa trace, de marquer l'empreinte de son passage se fait cruellement ressentir. Cette soif de vivre plus intensément afin de graver le temps et d'imprimer les mémoires va servir de ciment social en s'appuyant sur un goût du risque. Les loisirs, et en particulier la vie sous la tente qui se démocratise à partir des années 1930, vont permettre à la jeunesse d'exhiber ce désir* ».

⁵⁷ Voir en ce sens l'article de Jean CORNELOUP et Philippe BOURDEAU, « Les sports de nature, entre pratique libre, territoires marchés et logiques institutionnelles », *cahier Espaces*, mai 2004, n°81, p. 117-124.

⁵⁸ MINISTERE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS (MVJP), *Les chiffres clés du sport*, MVJP (Ed.), 2015, p. 8, http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/chiffres-cles_du_sport_2015.pdf

⁵⁹ Loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique.

⁶⁰ Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, JORF du 4 mai 1930.

⁶¹ Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux, JORF du 23 juillet 1960, page 6751.

⁶² Décret n°67-158 du 1 mars 1967 instituant des parcs naturels régionaux, JORF du 2 mars 1967, page 2131.

⁶³ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JORF du 13 juillet 1976, page 4203.

⁶⁴ Loi n°75-602 du 10 juillet 1975 portant création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, JORF du 11 juillet 1975, page 7126.

⁶⁵ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JORF du 4 janvier 1986, page 200.

⁶⁶ Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, JORF n°7 du 9 janvier 1993, page 503.

⁶⁷ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, JORF n°90 du 15 avril 2006, page 5682, texte n°1.

et d'aménagement de la part des usagers. Cette exigence de « *maîtrise de la nature* » traduit l'avènement de ce qu'Ulrich Beck appelle « *la nature sociétisée* »⁶⁸, à savoir une « *nature interne au processus de civilisation, et donc saturée de fonctions et de significations propres au système qui sont tout ce qu'il y a de moins naturelles* »⁶⁹.

Dans ce contexte de « *sociétisation* », le risque naturel, défini comme celui qui « *est dans/appartient à la nature* » et qui n'est donc « *pas le produit d'une pratique humaine* »⁷⁰, fait naître une volonté de maîtrise. Celle-ci s'exprime alors plutôt par un aménagement sécuritaire des espaces naturels, plutôt que par un éloignement des enjeux humains soumis au risque naturel. Les espaces de nature perdent alors une partie de leur caractère naturel, au fil du gommage des aléas naturels qui s'y expriment nécessairement et sont attachés à leur essence. La naturalité, prise en tant que nature sauvage, originelle, préservée de l'intervention humaine, implique en effet nécessairement l'existence d'aléas naturels, lesquels peuvent menacer des enjeux humains situés à proximité et générer des risques. Aussi, si les espaces de nature « *pure* » n'existent quasiment plus, « *ou alors seulement sur les marges scandinaves, dans les confins de hautes altitudes et ailleurs à l'état de confettis* »⁷¹, un espace ayant conservé une part de sa nature d'origine, une part de son caractère sauvage, véhiculera toujours une part de risque pour les personnes qui y circulent ou pour les installations qui en sont proches. Comme le soulignent certains auteurs, « *le risque naturel est inhérent à la vie* » et « *est même parfois facteur de vie : il n'est qu'à songer aux crues du Nil, bénies des dieux et des pharaons, tant elles apportaient de richesse agricoles* »⁷². Il semble en effet possible de parler de risque inhérent, ou intrinsèque, pour désigner le risque ne pouvant pas être détaché de la naturalité des espaces peu ou pas urbanisés, et de la vie qui s'y exprime. Les deux termes seront utilisés indistinctement dans le cadre de cette thèse, et ce, de manière alternative.

La notion de risque inhérent aux espaces de nature ayant été identifiée, se pose la question de savoir quelle pourrait être sa traduction en termes juridiques (C).

C/ La question de la place du risque inhérent aux espaces de nature en droit français

Patrick Peretti-Watel soulignait à juste titre, le « *paradoxe apparent de la notion de risque, censée mettre entre parenthèses la recherche de la cause ou de la faute, mais dont les usages donnent de plus en plus souvent lieu à des attributions de responsabilité* »⁷³. Il apparaît en effet que la société française actuelle est marquée par une tendance au refus du risque, laquelle se développe tant en matière judiciaire qu'administrative. Les contentieux mobilisent par ailleurs les régimes de responsabilités pour faute, mais également les régimes de

⁶⁸ BECK, *op.cit.*, p. 148.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 149.

⁷⁰ <http://www.cnrtl.fr/definition/naturel>

⁷¹ BARRAUD Régis, PERIGORD Michel, « L'Europe ensauvagée : émergence d'une nouvelle forme de patrimonialisation de la nature ? », *L'Espace Géographique*, 2013, p. 259.

⁷² CANS Chantal, DINIZ Inès, PONTIER Jean-Marie, TOURET Didier, *Traité de droit des risques naturels*, Paris, Le Moniteur (Ed.), Collection Référence Juridique, 2014, p. 33.

⁷³ PERETTI-WATEL Patrick, *La société du risque*, p. 45.

responsabilité sans faute, et reposent bien souvent sur une logique assurantielle dans le sens où les sociétés d'assurance intentent des actions récursoires au nom de leurs clients après leur avoir versé des indemnités. Il s'agit alors moins de « *trouver un coupable à punir que des responsables capables de payer* »⁷⁴, voire de « *faire l'économie de la faute et de cause pour rendre possible une indemnisation fondée sur le seul préjudice* »⁷⁵. L'action des associations de victimes et les recours portés par des victimes collatérales intensifient par ailleurs ce phénomène, de même que la médiatisation du risque, lequel donne l'image d'une omniprésence difficilement acceptable⁷⁶. Jonas Knetsch nuance la prise d'importance du risque contentieux au cours de la seconde moitié du XX^e siècle en soutenant le fait que cette dernière traduirait davantage « *une prise de conscience de l'action en justice comme moyen d'obtenir l'indemnisation des dommages subis* » qu'un réel « *changement de valeurs* »⁷⁷. Quelles qu'en soient les raisons, le réflexe contentieux est aujourd'hui omniprésent au sein de la société française, et incite à une moindre acceptation des risques, quelle que soit leur origine.

Au-delà du contentieux, les administrés réclament également une protection contre les risques de la part de la puissance publique, voire une indemnisation systématique en cas de dommage faisant appel aux mécanismes assurantiels ou à la solidarité nationale. Eva Joly entrevoit derrière cette demande la structure mentale et féodale de la France, qui « *ne s'est jamais défait[e] de sa tradition latine du village qui se tient à l'ombre du château, offrant sa confiance en échange d'une protection* »⁷⁸.

Si les risques ne sont que difficilement acceptés dans la plupart des hypothèses, il demeure que tous ne s'inscrivent pas dans le même cadre et ne peuvent pas appeler les mêmes réponses de la part de la justice et du droit. Les risques naturels inhérents aux espaces sauvages en sont l'illustration : chutes de pierres, affaissements de terrain, feux de forêts, circulation d'animaux sauvages, sont en effet parties intégrantes de la vie d'un site naturel, et ne peuvent être contenus sans une dénaturation de ce dernier. Un paradoxe apparaît alors entre d'une part, une contrainte d'aménagement de plus en plus forte en vue d'assurer la sécurité des personnes et d'éviter tout dommage, et d'autre part une demande de fréquentation d'espaces en bon état de conservation écologique et paysager, bénéficiant d'un certain cachet « sauvage ». Se pose ainsi la question de savoir comment répondre au mieux aux attentes contradictoires de la société tout en ne dénaturant pas des espaces se trouvant, par essence, naturellement risqués. Comme le souligne Christine Noiville, « *un risque n'est pas en soi acceptable, il le devient par le prisme du débat, qui lui donne sa légitimité* »⁷⁹ : aussi, convient-il de replacer la notion

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ Laurence ENGEL, « Vers une nouvelle approche de la responsabilité : le droit français face à la dérive américaine », *Esprit*, juin 1993, p. 223 : « *Faire l'économie de la faute et de la cause pour rendre possible une indemnisation fondée sur le seul préjudice* ».

⁷⁶ Voir CADIET Loïc, « Sur les faits et méfaits de l'idéologie de la réparation », in *Le juge entre deux millénaires. Mélanges offerts à Pierre Drai*, Paris, Dalloz (Ed.), 2000, p. 495-510. – voir également TRAVARD Jérôme, « *La victime et la puissance publique* », Thèse de doctorat en droit public, 2008, Université Lyon III, 789 p.

⁷⁷ KNETSCH Jonas, « *Le droit de la responsabilité et les fonds d'indemnisation* », Thèse de doctorat en droit privé, 7 octobre 2011, Université Panthéon-Assas/Université de Cologne, p. 109-110.

⁷⁸ JOLY Eva, *La force qui nous manque*, Paris, Les Arènes (Ed.), 2007, p. 184-188.

⁷⁹ NOIVILLE Christine, *op.cit.*, p. 120.

de risque inhérent aux espaces naturels au centre du débat, et d’imaginer par quels moyens le droit pourrait être utilisé comme vecteur d’une plus grande acceptation de ces derniers au travers d’un encadrement spécifique. Cet exercice nécessite de préciser au préalable la démarche de recherche (§2).

§2/ La démarche de recherche

Seront abordés l’objet et le contexte de l’étude (A) avant d’exposer la problématique de recherche (B).

A/ Objet et contexte de l’étude

L’étude s’inscrit dans un champ strictement délimité (1) et dans le cadre d’une thèse CIFRE réalisée en partenariat avec le Conservatoire du littoral (2).

1) Un champ d’étude délimité

La recherche se limite à l’étude des espaces naturels, indifféremment désignés par le terme « d’espaces sauvages », et se focalise plus particulièrement sur les espaces naturels littoraux.

Les espaces naturels sont en effet souvent relégués au second plan de l’analyse des risques, laquelle se concentre principalement sur les espaces urbanisés. Il n’est finalement que peu traité du régime juridique applicable aux espaces sauvages, lesquels comportent pourtant un grand nombre de périls. L’intérêt de limiter l’analyse aux espaces naturels réside également dans la double facette de ces derniers, à la fois porteurs de risques, et victimes d’un cadre juridique incitant à une sécurisation pouvant leur être préjudiciable. Le choix des espaces naturels littoraux s’est par ailleurs imposé car la question de l’acceptabilité des risques y est exacerbée : en effet, le littoral français compte un grand nombre d’espaces particulièrement riches sur le plan de la biodiversité et vulnérables car exposés à une forte pression anthropique. Selon le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), les communes littorales, qui ne représentent que 4% du territoire national, concentrent 107 habitats côtiers répertoriés Natura 2000⁸⁰, et « *près de 12% des surfaces métropolitaines des milieux à végétation arbustive ou herbacée, 20% des zones humides intérieures, 9% des eaux continentales et, très logiquement, plus de 85% des eaux et zones humides marines* »⁸¹. La part des sites protégés y est par ailleurs plus élevée qu’ailleurs, cette dernière étant « *2,6 fois plus forte pour les sites d’intérêt communautaire et les zones spéciales de conservation [...], 1,8 fois pour les zones de protection spéciale [...] et 4,7 fois pour les réserves naturelles nationales et de Corse* »⁸². Finalement, près d’un quart du territoire des communes littorales métropolitaines est couvert par au moins un régime de protection de site naturel alors que cette part n’excède pas les 13,7% dans les autres espaces métropolitains⁸³.

⁸⁰ COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGDD), *Le littoral : chiffres-clés*, Paris, CGDD (Ed.), janvier 2011, p. 10.

⁸¹ *Ibid.*, p.11.

⁸² *Ibid.*, p.14.

⁸³ *Idem.*

Outre les richesses naturelles qu'ils comportent, les espaces littoraux sont également fortement fréquentés⁸⁴ et urbanisés. On parle ainsi d'héliotropisme pour désigner l'attrait pour le bord de mer, phénomène qui ne cesse de progresser. En 2006 les terres urbanisées y représentaient environ 10,4% de l'occupation de l'espace, alors même que ce chiffre ne s'élevait qu'à 3,9% de moyenne s'agissant du reste du territoire métropolitain⁸⁵. De 1968 à 2006, l'augmentation de la population mesurée sur les façades atlantique et méditerranéenne représentait respectivement 27 et 31%⁸⁶. Cette tendance ne semble pas près de s'inverser : entre 2007 et 2040, l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) prévoit en effet une progression démographique de 28,5% en Languedoc-Roussillon, 24% en Bretagne, 23,1% en Aquitaine, 17,2% en Corse et 14,9% en PACA, sachant que tous ces chiffres sont supérieurs à la moyenne nationale qui est de 14,5%⁸⁷.

En sus des résidents annuels, les zones littorales accueillent également de nombreux touristes : à titre d'illustration, les rivages méditerranéens seraient foulés chaque année par environ un tiers de la population touristique mondiale⁸⁸. Cette forte attractivité des espaces littoraux contribue à élever le niveau de risque encouru au sein et à proximité des sites naturels. Les arrêtés de reconnaissance de l'état de catastrophes naturelles sont ainsi plus nombreux dans les communes littorales qu'ailleurs⁸⁹, et le CGDD relevait qu'en juin 2010, le nombre de plans de prévention des risques naturels majeurs approuvés dans les communes littorales représentait le double de la moyenne nationale⁹⁰.

Les espaces naturels littoraux semblent ainsi constituer un territoire privilégié pour mettre en lumière la volonté paradoxale de fréquenter des espaces d'exception et de les préserver, tout en rejetant une partie leur identité « risquée ».

L'étude des sites côtiers permet par ailleurs de souligner le renouvellement de l'intérêt du sujet au regard des risques d'érosion côtière et de submersion marine⁹¹, dont les impacts sont maximisés par l'élévation du niveau marin. Jean Jouzel relève ainsi que même si les impacts futurs de l'élévation du niveau marin sont difficiles à quantifier, ils seront potentiellement très importants et dépendront non seulement des scénarios d'émission de gaz à effet de serre, mais également des dynamiques hydro-sédimentaires et des actions humaines⁹².

⁸⁴ *Ibid.*, p.19.

⁸⁵ *Ibid.*, p.7.

⁸⁶ *Ibid.*, p.6.

⁸⁷ LEON Olivier, « La population des régions en 2040 – les écarts de croissance démographique pourraient se resserrer », *INSEE Première*, décembre 2010, n° 1326.

⁸⁸ TZATZANIS Michalis, WRBKA Thomas, SAUBEUER Norbert, "Landscape and vegetation responses to human impact in sandy coasts of Western Crete", *Journal for Nature Conservation*, 2003, vol. 11, n°3, p. 187-195.

⁸⁹ COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGDD), *op.cit.*, p.31.

⁹⁰ *Ibid.*, p.34.

⁹¹ LARONDE-CLERAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès (dir.), *Les risques naturels en zones côtières – Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, PUR (Ed.), Collection l'Univers des Normes, 2015, p. 13.

⁹² JOUZEL Jean et al., *Le climat de la France au XXIème siècle – changement climatique et niveau de la mer : de la planète aux côtes françaises*, Paris, MEDDE (Ed.), vol. 5, 2015, p. 45.

Dès 2004, le Commissariat Général au Développement Durable relevait que le risque érosion concernait d'ores et déjà un quart du littoral métropolitain, en dehors des zones portuaires ou des zones protégées par des remblais, endiguements ou enrochements⁹³. Depuis, ce constat n'a pas été démenti : à titre d'illustration, le rapport rendu en 2011 par le député Alain Cousin révélait que 36 % des plages méditerranéennes étaient affectées par le phénomène, ce chiffre étant porté à 48% des plages en Atlantique et 50% des plages en Manche-Mer du Nord⁹⁴. Conjugué à la submersion marine, l'érosion impacterait 87% des rivages de la région Languedoc-Roussillon à l'horizon 2100⁹⁵ et 180 km² de terres et zones humides pourraient ainsi être submergées de manière bi-annuelle⁹⁶. Plus de cent mille personnes pourraient être concernées par ces submersions⁹⁷. Il apparaît par ailleurs que même en deçà d'une élévation d'un mètre, les risques littoraux emporteraient des conséquences notables : une étude de 2004 commandée par le Conservatoire du littoral⁹⁸ et reposant sur le scénario d'une élévation du niveau marin de l'ordre de 44 cm pour 2100⁹⁹ envisage ainsi la disparition totale du site héraultais de la Grande Cosse avant 2020. Un hectare et demi seraient engloutis par les eaux. Même dans les cas de scénarios moins pessimistes, la submersion devrait affecter durablement certains secteurs : aussi, selon une étude réalisée par Paul Durand et Hugues Heurtefeux sur les lagunes de Vic et de Pierre Blanche¹⁰⁰, le lido perdrait environ 15 hectares de sa surface par submersion passive d'ici 2050 en présence d'une élévation statique du plan d'eau se limitant à 22 cm¹⁰¹.

⁹³ COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGDD), *op.cit.*, p.30.

⁹⁴ COUSIN Alain, *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales*, Paris, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (Ed.), 2011, p.13.

⁹⁵ Cf. VINCHON Charlotte, IDIER Déborah, GARCIN Manuel, BALOUIN Yann, AUBIE Sandrine, CLOSSET Luc, with the collaboration of OLIVERAS Carlos, PEDREROS Rodrigo and LENOTRE Nicole, *Response of the Coastline to Climate change – Specific Report for the RESPONSE Project LIFE-Environment program: evolution of coastal risk (erosion and marine flooding) for the Aquitaine and Languedoc-Roussillon pilot regions – final report*, Orléans, BRGM (Ed.), 2006, p.53. En tenant compte d'une élévation du niveau marin de l'ordre de 88 cm, de la plus haute surcote de tempête connue et des plus hautes marées, les rédacteurs du rapport final du LIFE RESPONSE envisagent en outre une inondation marine avoisinant les 2,64 m (par rapport au niveau de référence IGN (*Idem.* p. 49).

⁹⁶ HERIVAUX Cécile, MATON Laure, AGENAIS Anne-Laurence, CABALLERO Yvan, REY-VALETTE Hélène et al., « Evaluation économique des dommages liés à l'élévation du niveau de la mer : démarche générale et application à la région Languedoc-Roussillon », in BRGM, *Actes de la journée relative aux impacts du changement climatique sur les risques côtiers* [en ligne – consulté le 3 avril 2015], Orléans, BRGM (Ed.), 2010, p. 108, <https://hal-brgm.archives-ouvertes.fr/hal-00558353>

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ CLUS-AUBY C., PASKOFF R., VERGER F., *Impact du changement climatique sur le patrimoine du Conservatoire du littoral – Scénarios d'érosion et de submersion à l'horizon 2100 – Synthèse*, Paris, Conservatoire du littoral (Ed.), 2004, 43 p.

⁹⁹ Ce chiffre correspondait à la « valeur la plus probable » avancée par le GIEC en 2001, se situant au centre d'une fourchette d'élévation du niveau marin allant de 0,11 à 0,77 mètre à l'horizon 2100 (Cf. GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL D'EXPERTS SUR LE CLIMAT (GIEC), *Rapport de synthèse – Résumés à l'intention des décideurs et résumés techniques – Bilan 2001 des changements climatiques : les éléments scientifiques*, Cambridge, Cambridge University Press (Ed.), 2001, p. 71).

¹⁰⁰ Pour une présentation des étangs, voir <http://irlr-app.dreal-languedoc-roussillon.fr/~addsd/SITES/FICHES/SI00000478.pdf>

¹⁰¹ DURAND Paul, HEURTEFEUX Hugues, « Impact de l'élévation du niveau marin sur l'évolution future d'un cordon littoral lagunaire : une méthode d'évaluation – exemple des étangs de Vic et de Pierre Blanche », *Zeitschrift für Geomorphologie*, janvier 2006, vol. 50, n°2, p. 221-244.

Enfin, certaines particularités sédimentaires telles que la subsidence¹⁰² pourraient accentuer la vulnérabilité des territoires à l'élévation du niveau marin dans certains secteurs: il en est ainsi du delta du Rhône¹⁰³. L'ensemble de ces éléments conduit à se poser la question de l'adaptation à ces risques intrinsèques au littoral qui questionnent notre occupation de l'espace.

Les espaces naturels littoraux ne possédant pas de statut juridique uniforme, l'étude qui suit amène à dépasser la dichotomie traditionnelle pour développer une réflexion globale à l'interface des droits public et privé. Par ailleurs, comme le souligne Agnès Michelot, le droit applicable aux risques naturels s'est également « *développé de manière compartimentée entre droit des sols, de l'aménagement du territoire, droit de l'environnement* »¹⁰⁴.

Les systèmes d'indemnisation automatiques font par exemple appel au droit public mais aussi au droit des assurances, et le sujet amène à mobiliser le droit de l'urbanisme, usuellement rattaché au droit public, mais aussi le droit de la propriété foncière, qui ne saurait être rattaché à l'une ou l'autre des deux grandes divisions classiques. Ainsi, l'analyse du risque contentieux lié aux risques naturels dans les espaces sauvages commande d'analyser le droit français de manière transversale, et d'analyser non seulement la jurisprudence administrative, mais également les jurisprudences civiles et pénales. Le champ d'étude se limite par ailleurs au territoire français : bien que certaines illustrations issues de droits étrangers puissent venir éclairer les propos développés, la présente thèse ne constituera pas un exercice comparatiste.

L'étude s'inscrit enfin dans le cadre d'une thèse CIFRE, soutenue par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ci-après désigné comme le « Conservatoire du littoral » (2).

¹⁰² En géologie, la subsidence désigne un « *enfoncement lent de la croûte terrestre dans les fosses où s'accumulent de fortes épaisseurs de sédiments* » (Cf. site du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL), <http://www.cnrtl.fr/definition/subsidence>).

¹⁰³ Cf. CARRENO Murielle, BELAIR Caroline, ROMANI Marie, « Répondre à l'élévation du niveau de la mer en Languedoc-Roussillon », *La lettre des lagunes*, 2008, hors-série n°1 : « *Une élévation moyenne du niveau de la mer de l'ordre de 1,3 mm par an a été observée entre 1885 et 1978 par le marégraphe de Marseille. [...] cependant, sur le secteur de la Camargue, le marégraphe du Grau de la dent indique une élévation de 2,1 mm par an [...] pour la même période. Cette différence sensible s'explique facilement par les phénomènes de subsidence* ».

¹⁰⁴ MICHELOT Agnès, « Les risques naturels en zones côtières : de nouvelles perspectives à partir du droit de l'environnement ? », in LARONDE-CLERAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès (dir.), *Les risques naturels en zones côtières – Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, PUR (Ed.), Collection l'Univers des Normes, 2015, p. 27.

2) Une thèse soutenue par le Conservatoire du littoral

Acteur de premier plan de la préservation du littoral français, le Conservatoire du littoral, établissement public de l'Etat à caractère administratif, œuvre depuis sa création en 1975 pour la protection de cet environnement sensible et convoité. Chargé de mener, en vertu des dispositions de l'article L 322-1 du code de l'environnement, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique, le Conservatoire du littoral exerce les fonctions qui lui sont dévolues par la loi dans le cadre d'un véritable processus multi-acteurs qui intègre gestionnaires de sites, décideurs locaux, et citoyens. En effet, si le Conservatoire achète librement des propriétés sur le littoral, la loi du 10 juillet 1975 prévoit que cette mission d'acquisition doit s'exercer après avis des conseils municipaux, et en partenariat avec les collectivités territoriales intéressées. Par ailleurs, la gestion des sites acquis n'incombe pas directement au Conservatoire du littoral : la loi prévoit que celle-ci est confiée par convention à des acteurs territoriaux, qui peuvent être, selon les cas, des collectivités ou groupements de collectivités territoriales, des établissements publics ou encore des associations et fondations agréées.

Possédant plus de 13% du linéaire côtier français, le Conservatoire du littoral est confronté, comme tout propriétaire foncier, à la problématique de la gestion des risques naturels. Cette question revêt par ailleurs une importance toute particulière pour l'établissement dans le sens où les sites entrés dans son domaine propre ont pour vocation d'être ouverts au public, hormis quelques exceptions¹⁰⁵. Aussi, le Conservatoire du littoral, de même que les gestionnaires des sites dont il est propriétaire, ont pu constater que les risques naturels occupaient une part de plus en plus importante de leurs préoccupations quotidiennes en termes d'aménagement et de responsabilité. Intéressé par les réflexions menées sur l'acceptabilité des risques naturels au sein des espaces sauvages, le Conservatoire du littoral s'est alors proposé de soutenir le présent travail de thèse dans le cadre d'une convention CIFRE.

B/ La problématique de recherche

Au fil de rencontres avec différents propriétaires, gestionnaires, usagers et voisins d'espaces naturels littoraux, la question des risques naturels est apparue prégnante dans les discours des uns et des autres. D'un côté, les responsables d'espaces se sentaient contraints d'aménager de plus en plus les sites naturels en vue d'assurer la sécurité des personnes : on leur demandait finalement de gommer le risque au sein d'espaces naturellement risqués, ce qui les conduisait parfois à porter atteinte à certains objectifs de préservation écologique ou encore paysager. D'un autre côté, les usagers de sites naturels manifestaient leur désir de fréquenter des espaces sécurisés, mais qui conservant tout de même un certain cachet « sauvage ». L'idée de départ de la thèse est ainsi née du constat paradoxal d'une demande de nature et d'une demande de sécurité, et a conduit à s'interroger sur la manière dont le droit traite, et pourrait traiter, de la place accordée à la notion de risque inhérent aux espaces naturels littoraux.

¹⁰⁵ Article L322-9 du code de l'environnement : « [...] Dans la limite de la vocation et de la fragilité de chaque espace, ce domaine est ouvert au public [...] ».

L'exercice de recherche a ainsi consisté à questionner le rapport aux risques inhérents aux espaces naturels et à examiner le contour, la portée juridique et l'éventuelle appropriation de cette notion par les acteurs et les usagers du littoral. En partant du postulat que les risques inhérents aux espaces naturels, de par leur spécificité, peuvent justifier l'application de règles ad hoc, voire une certaine souplesse dans la mise en œuvre des règles existantes, est posée la question suivante : **comment le droit pourrait-il accompagner une plus grande acceptation des risques inhérents aux espaces naturels ?**

Sur le plan de la méthode, l'exercice doctoral commande de se livrer, dans un premier temps, à un examen de la jurisprudence administrative, civile et pénale liée aux dommages survenus en espace naturel ou à proximité de ces derniers, l'objectif étant de déterminer si les craintes de contentieux des propriétaires et gestionnaires des sites naturels s'avèrent fondées. Sitôt cet examen réalisé, la recherche implique de réaliser, dans un second temps, un état des lieux du droit positif afin de rechercher de quelle manière la matière juridique est imprégnée de la notion de risque inhérent aux espaces naturels, et de voir de quelle manière renforcer la prise en compte de la notion dans le droit de la responsabilité, sans pour autant renoncer à un dispositif d'indemnisation. Il s'agira ainsi d'imaginer quelles innovations juridiques pourraient être mobilisées, en analysant à chaque fois la pertinence et la faisabilité de chaque scénario.

A la suite de cette première réflexion sur le droit de la responsabilité, alimentée d'exemples concrets issus de l'expérience CIFRE, est apparu pertinent d'examiner la manière dont la notion de risque inhérent aux espaces naturels trouvait à s'insérer dans le droit de l'aménagement du territoire. En la matière, les risques de submersion marine et d'érosion côtière sont comme un moyen d'illustration particulièrement adapté : sujet de préoccupation le plus répandu parmi les acteurs littoraux, notamment parmi les personnes publiques, ces risques permettent de traiter de la notion d'aménagement du territoire tout en abordant d'une autre manière la possibilité d'un glissement d'un paysage juridique ne laissant guère de place à la notion de risque inhérent, vers un système plus durable, ouvert à l'idée d'un trait de côte mouvant. Dans le cadre de la thèse, sera ainsi réalisé un examen de l'encadrement juridique de la gestion des risques de submersion marine et d'érosion côtière, domaine dans lequel le droit évolue particulièrement vite et les actualités fourmillent. Seront notamment intégrés les apports de la loi de modernisation des métropoles du 27 janvier 2014¹⁰⁶, du décret « digues » du 12 mai 2015¹⁰⁷, ou encore de la loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 7 août 2015¹⁰⁸, lesquels ont modifié de manière significative l'encadrement de la prévention des risques d'inondation. S'il convient d'étudier l'encadrement juridique des techniques de défense contre la mer, et notamment les conséquences de la nouvelle compétence de « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) la recherche s'attachera également à examiner la manière dont le droit permet d'organiser la mouvance naturelle du

¹⁰⁶ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014, page 1562, texte n°3.

¹⁰⁷ Décret n°2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques, JORF n°111 du 14 mai 2015, page 8218, texte n°9.

¹⁰⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015, page 13705, texte n°1.

trait de côte, qui traduit d'une certaine manière la prise en compte d'un risque inhérent à la présence de la nature sur le littoral. Seront ainsi détaillées les règles d'urbanisme permettant de limiter l'installation de nouveaux enjeux en zone à risque et de favoriser la constitution d'espaces naturels tampons, mais également les modalités de mise en œuvre des stratégies de recomposition spatiale, consistant à déplacer les enjeux menacés, depuis des sites littoraux, vers d'autres espaces moins risqués. Ce dernier volet fera l'objet d'une étude au regard du droit actuel, mais également d'un exercice prospectif, lesquels auront pour visée de rendre compte de la place qui pourrait être laissée aux espaces naturels dans le cadre de ce processus.

A partir de cette problématique, la thèse défendue vise à démontrer qu'il est possible d'évoluer vers davantage de mécanismes permettant la prise en compte du caractère inhérent de certains risques dans les espaces naturels : de par l'analyse de l'influence du risque inhérent sur le droit positif, et la proposition de pistes d'évolution, le travail de recherche appelle en effet le juge, le législateur et les acteurs locaux, à se saisir intellectuellement de la notion de risque inhérent, à l'appréhender. La thèse s'organise par ailleurs autour de l'idée d'un glissement, de l'occultation, vers la prise en compte du risque inhérent aux espaces naturels littoraux. Ce glissement est abordé sous deux angles distincts : tandis que le premier concerne le droit de la responsabilité (Partie 1), le second s'intéresse à la question de l'aménagement du territoire à travers le prisme des risques spécifiques d'érosion et de submersion marine (Partie 2).

Partie 1 : Influence de la notion de risque inhérent aux espaces naturels sur le régime juridique de l'indemnisation des dommages

Partie 2 : Influence de la notion de risque inhérent aux espaces naturels sur le droit de l'aménagement du territoire

PARTIE 1

INFLUENCE DE LA NOTION DE RISQUE INHERENT AUX ESPACES NATURELS SUR LE REGIME JURIDIQUE DE L'INDEMNISATION DES DOMMAGES

Des risques inhérents à la naturalité des espaces littoraux sont susceptibles de causer des dommages au public fréquentant les sites naturels, mais également aux biens et aux personnes qui se situeraient en périphérie des sites.

L'occultation du caractère inhérent des risques en présence conduit à appliquer le droit commun de la réparation: s'est ainsi développé un contentieux de la réparation des dommages survenus au sein, ou à proximité de ces espaces naturels (Titre 1).

Ce contentieux peut conduire les propriétaires et gestionnaires de sites naturels à aménager les terrains dont ils sont responsables pour éviter toute poursuite. Il semble toutefois légitime de se demander s'il ne conviendrait pas mieux de considérer qu'il faille accepter un certain niveau de risque au sein des espaces naturels. Cette appréhension juridique du caractère inhérent de certains risques aux espaces naturels conduit à repenser les mécanismes d'indemnisation (Titre 2).

Titre 1/ L'inhérence occultée : une application du droit commun de la réparation

Titre 2/ L'inhérence dévoilée : facteur de réorganisation des systèmes d'indemnisation

TITRE 1/ L'INHERENCE OCCULTEE : UNE APPLICATION DU DROIT COMMUN DE LA REPARATION

Le contentieux des dommages causés par les inhérents aux espaces naturels fait appel à différents régimes de responsabilité de droit commun.

Il peut ainsi être recouru aux mécanismes de responsabilité sans faute, qui constituent l'une des expressions du phénomène de socialisation des risques (Chapitre 1), mais également aux mécanismes de responsabilité pour faute (Chapitre 2).

Chapitre 1 : La mobilisation de la responsabilité sans faute dans le contentieux des espaces naturels

Chapitre 2 : La mobilisation de la responsabilité pour faute dans le contentieux des espaces naturels

CHAPITRE 1/ LA MOBILISATION DE LA RESPONSABILITE SANS FAUTE DANS LE CONTENTIEUX DES ESPACES NATURELS

Issue des prétoires, la notion de responsabilité sans faute a su trouver sa place au sein du système juridique français en tant que composante de la socialisation des risques (Section 1). Le recours à ce fondement de responsabilité a finalement su trouver écho dans les jurisprudences civile et administrative relatives aux risques naturels, tout en demeurant limité à certains cas d'espèce (Section 2).

SECTION 1/ Emergence et diffusion de la responsabilité sans faute dans le domaine des risques

La notion de responsabilité sans faute, spécificité française, naît des jurisprudences civiles et administratives de la fin du XIXème siècle. A cette époque l'idée d'une socialisation des risques produits par la société, à des fins de compensation d'un préjudice lourd et pour lequel aucun coupable ne saurait être désigné, germe dans les esprits. L'appréhension de cette nouvelle notion par les juridictions françaises va conduire à accepter l'hypothèse d'une possible dissociation de la faute, qui conditionnait jusqu'alors l'engagement de la responsabilité d'autrui devant le juge, et de l'indemnisation du préjudice subi.

C'est ainsi que profitant d'un climat de socialisation du risque, nourrie d'une initiative jurisprudentielle et alimentée par le dynamisme d'un jeune Etat Providence, la notion de responsabilité sans faute parvient à percer le sol juridique français (§1), jusqu'à s'y enraciner profondément et étendre ses ramifications aux matières civiles et administratives (§2).

§1/ Emergence de la responsabilité sans faute, composante de la socialisation des risques

La notion de responsabilité sans faute naît dans le contexte sociétal très particulier de la révolution industrielle, en réaction aux nombreux accidents du travail causés par la mécanisation des procédés de production, et déconnectés de l'erreur humaine (A). Elle constitue l'une des composantes de la socialisation du risque qui imprègne le paysage juridique français (B).

A/ La dissociation de l'indemnisation et de la faute dans le cadre des risques d'accident du travail

Affectée par une grande instabilité politique et par les turbulences qu'elle comporte, la France a connu la Révolution industrielle plus tardivement que certains de ses voisins européens, à l'instar de la Grande-Bretagne qui commença à s'industrialiser dès le XVIIIème siècle. La succession des différents régimes politiques à compter de la Révolution de 1789 retarda considérablement le développement de nouvelles technologies, en différant de près d'un

siècle l'avènement de l'ère industrielle sur le sol français¹⁰⁹. Ainsi, si le code civil pose dès son adoption en 1804, un cadre relatif à la contractualisation et met fin, dans le même temps, aux différents corps de métiers, créant ainsi un contexte favorable à l'industrialisation du territoire, il faudra attendre 1827 pour voir apparaître la première ligne de chemin de fer reliant Saint-Etienne au port d'Andrézieux¹¹⁰. Sous la Monarchie de Juillet et le Second Empire, l'industrialisation du pays s'intensifie et se diffuse à des secteurs économiques très diversifiés tels que la production textile, les transports, la métallurgie ou encore l'agriculture. La mécanisation des processus de production donne alors naissance à de nouveaux risques professionnels, mettant en cause des vices de fabrication totalement dissociables de l'erreur humaine. Or, si les accidents se multiplient, il n'existe pas de dispositif assurantiel permettant de garantir une indemnisation des préjudices subis.

Victimes de leur image négative, les assurances apparaissent en effet très tardivement en France. L'idée de créer une compagnie générale d'assurance dans le domaine commercial, et plus particulièrement en matière de transport maritime, est initiée au XVII^e siècle sous le règne de Louis XIV mais sera rapidement abandonnée¹¹¹. Instrumentalisées par la bourgeoisie au cours du XIX^e siècle, les compagnies d'assurance, symboles d'un capitalisme financier naissant, furent durement pointées du doigt par divers acteurs de la société civile qui voyaient en elles les cautions de mécanismes d'impunité incitant les citoyens à adopter certains comportements fautifs. Claire Bellenger, historienne du droit, évoque ainsi, les vives critiques formulées par Mirabeau et par Brisseau de Warville « *qui s'élevaient contre l'agiotage, mais aussi contre l'idée même de l'assurance* », qui « *était considérée au mieux comme utile, au pire comme dangereuse car immorale* »¹¹².

Face à cette carence des initiatives privées et publiques en termes d'indemnisation des dommages subis par les ouvriers du secteur industriel, et tenant compte de l'impossibilité de recourir aux mécanismes traditionnels de responsabilité pour faute dans le but d'obtenir réparation, les juges interviennent en faveur des sinistrés. Ils livrent pour ce faire, une interprétation extensive des textes applicables en matière de responsabilité civile et administrative, et offrent la possibilité aux victimes d'accidents du travail d'obtenir une indemnisation malgré l'absence de faute de l'employeur. Par cette manœuvre audacieuse, les juges remettent totalement en cause le tryptique faute-dommage-lien de causalité, et désacralisent la notion de faute, érigée jusqu'alors en véritable clef de voûte des mécanismes de responsabilité traditionnels¹¹³.

¹⁰⁹ SOURIAC René (dir.), *Histoire de France 1750-1995, tome 2 : Société, culture*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail (Ed.), 1996, p. 88.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 20.

¹¹¹ Cf. BELLENGER Claire, « *Histoire de l'assurance de dommages en France* », Thèse de doctorat en Droit, Mention Histoire du Droit, Université Panthéon Assas, 2011, p.62 : Un Edit pour l'établissement d'une compagnie d'assurance et grosses aventures fut signé par le roi en mai 1686. Il prévoyait alors, dans l'esprit de l'ordonnance de la Marine de Colbert de 1681, la création d'une compagnie générale des assurances, comportant trente associés, et permettant la constitution d'un fonds d'indemnisation suffisamment important pour couvrir les dommages subis dans le cadre des activités de commerce maritime.

¹¹² Cf. BELLENGER Claire, *op. cit.*, p. 57.

¹¹³ Voir en ce sens CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public*, Paris, La Documentation française (Ed.), 2005, p. 211 : « *La pensée libérale issue de la Révolution voulait à tout prix que*

Ainsi, s'il apparaît que certaines formes de socialisation ont pu être identifiées antérieurement à la Révolution industrielle (versement d'indemnités au titre des dommages de guerre¹¹⁴ ou d'émeutes populaires¹¹⁵), ce n'est qu'à la fin du XIX^{ème} siècle, avec la consécration prétorienne de la responsabilité sans faute, que le système juridique français marque un réel tournant vers une socialisation des risques.

Le juge administratif fut le premier à initier ce mouvement, en 1895. Dans le célèbre arrêt « *Cames* »¹¹⁶, le Conseil d'Etat, ayant à connaître d'une affaire d'accident du travail sur le chantier militaire de Tarbes, accepte de condamner l'Etat au versement d'une rente viagère, et ce, en dépit de toute faute. En l'espèce, le sieur Cames, ouvrier d'un arsenal placé sous la responsabilité du ministre de la guerre, avait été blessé par un éclat de métal au cours de l'utilisation d'un marteau-pilon, et avait perdu de ce fait l'usage de sa main gauche. Estimant que le montant de l'indemnité qui lui était alors « gracieusement » accordé par l'Etat français était insuffisant, le sieur Cames s'était tourné vers le juge administratif afin de réclamer la réévaluation de la somme allouée. Le Conseil d'Etat, sensible à la détresse d'un agent ayant contribué à la bonne marche d'une activité de service public, et séduit par les conclusions d'un commissaire du gouvernement mettant en exergue l'autonomie et la spécificité du contentieux administratif¹¹⁷, estime alors qu'en l'absence de toute faute, imprudence ou négligence du sieur Cames, « *le ministre de la guerre n'est pas fondé à soutenir que l'Etat n'a encouru aucune responsabilité* ». Ce faisant, le juge administratif rompt indubitablement le lien entre faute et responsabilité pour combler un vide textuel préjudiciable aux agents participant à l'exercice d'une mission d'intérêt général.

chaque individu affrontât librement les aléas de sa propre existence [...]. La notion de responsabilité, en particulier, telle qu'elle était alors comprise, faisait obstacle à une socialisation étendue des risques : on ne fait porter la charge d'un dommage que sur celui qui a commis une faute ».

¹¹⁴ Décret du 11 août 1792 concernant les victimes civiles de guerre, Archives parlementaires, tome 48, p. 36 [en ligne – consulté le 3 janvier 2013 sur le site des archives numériques de la Révolution française - http://171.67.35.209/en/catalog/ns351vc7243_00_0005] : « Voulant donner aux nations étrangères le premier exemple de fraternité qui unit les citoyens d'un peuple libre, et qui rend commun à tous les individus du corps social le dommage occasionné à l'un de ses membres [...] il sera accordé des secours ou des indemnités aux citoyens français qui, pendant la durée de la guerre, auront perdu, par le fait des ennemis extérieurs, tout ou partie de leurs propriétés ».

¹¹⁵ Décret du 10 vendémiaire an IV (2 octobre 1795) sur la police intérieure des communes de la République : « chaque commune est responsable des délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées, ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donneront lieu ». Le décret prévoit également que « lorsque, par suite de rassemblements ou attroupements, un citoyen aura été contraint de payer ; lorsqu'il aura été volé ou pillé sur le territoire d'une commune, tous les habitants de la commune seront tenus de la restitution, en même nature, des objets pillés et choses enlevées par force, ou d'en payer le prix sur le pied du double de leur valeur au cours du jour où le pillage aura été commis ».

¹¹⁶ CE, 21 juin 1895, *Cames*, Rec. 509, concl. Romieu, D. 1896.3.65, concl. Romieu ; S. 1897.3.33, concl. Romieu, note Hauriou.

¹¹⁷ S'inspirant directement du principe de spécialité des règles gouvernant l'Administration, qui « *varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés* » (Cf. TC 8 févr. 1873, Blanco, Rec. 1^{er} suppl 61, concl. David ; D. 1873.3.20, concl. David ; S. 1873.3.153, concl. David), le commissaire du gouvernement Romieu écrivait, dans le cadre de l'affaire « *Cames* » : « *Il appartient au juge administratif, d'examiner directement, d'après ses propres lumières, d'après sa conscience, et conformément aux principes de l'équité, quels sont les droits et les obligations réciproques de l'Etat et de ses ouvriers dans l'exécution des services publics [...] si un accident se produit dans le travail, et s'il n'y a pas faute de l'ouvrier, le service public est responsable et doit indemniser la victime* ».

Fruit de la sensibilité nouvelle d'un juge désireux de bâtir un édifice jurisprudentiel indépendant et conforme aux valeurs de partage et de solidarité véhiculées par la notion de service public, la responsabilité sans faute participe de l'idée que l'Administration doit répondre de chacun de ses actes¹¹⁸, dont celui de recruter un agent pour l'exercice d'une mission donnée, dans des conditions de sécurité optimales.

A travers la décision « *Cames* », le juge administratif pose donc les jalons d'une responsabilité sans faute fondée sur le risque professionnel, et devance ainsi de peu le juge civil qui consacre à son tour cette notion dès l'année suivante. Se basant sur le code civil, et plus particulièrement sur le premier alinéa de l'article 1384, la Cour de Cassation va en effet également faire usage du mécanisme de la responsabilité sans faute pour ordonner la réparation des dommages survenus dans l'exercice d'une activité professionnelle. C'est ainsi que dès 1896, dans le but d'indemniser la famille d'un ouvrier décédé en raison d'une défaillance mécanique, la Haute Juridiction, statuant en matière civile, va admettre l'existence d'une responsabilité sans faute du propriétaire de la machine défectueuse, en sa qualité de gardien présumé.

Pour justifier cette décision connue sous le nom de « *Veuve Teffaine* »¹¹⁹ ou encore « arrêt du remorqueur », le juge civil livre une interprétation audacieuse du premier alinéa de l'article 1384 du code civil. Cet alinéa, devait à l'origine constituer une simple transition entre la responsabilité pour faute prévue par l'article 1382, et les deux cas légaux de responsabilité sans faute relatifs au fait des animaux ou bâtiments en ruine que l'on a sous sa garde, prévus par les articles 1385 et 1386. Le juge décide cependant d'instrumentaliser cet article transitoire au profit des justiciables, en se l'appropriant de manière originale, l'objectif étant de faire face à un nouveau problème de société qui n'avait pas pu être identifié à temps par les rédacteurs du code en 1804 : la multiplication des accidents du travail dus aux machines¹²⁰. En l'espèce, le sieur Teffaine, mécanicien, était employé à bord du remorqueur « Marie », dont l'alimentation énergétique était assurée par une chaudière à vapeur réputée infallible¹²¹. En charge de l'entretien de cette dernière, le sieur Teffaine fut toutefois victime de la brusque explosion d'un des tubes de la machine et gravement brûlé par la vapeur qui s'en dégagait. Le mécanicien mourut quelques heures plus tard des suites de ses blessures. L'enquête qui suivit l'incident ne révéla aucune faute du sieur Teffaine, l'accident étant la résultante d'une simple soudure défective. Menacée par la mendicité, la veuve du mécanicien, mère de trois enfants, prit la décision de porter l'affaire en justice, invoquant la responsabilité des employeurs de son époux, propriétaires de la machine défectueuse.

¹¹⁸ On pourra se référer dans cette esprit, à la définition de la « responsabilité » donnée par le Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales : « *Obligation faite à une personne de répondre de ses actes du fait du rôle, des charges qu'elle doit assumer et d'en supporter toutes les conséquences* » (Cf. site internet du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales : <http://www.cnrtl.fr/definition/responsabilite>).

¹¹⁹ Cass.civ., 16 juin 1896, *Veuve Teffaine*, D., 1897, p. 441, note R.Saleilles.

¹²⁰ Voir en ce sens BENABENT Alain, *Droit civil – Les obligations*, Paris, Montchrestien (Ed.), Collection Domat droit privé, 11^{ème} édition, p. 423 : « *Les codificateurs de 1804 n'avaient pas envisagé de principe général de responsabilité du fait des choses [...]. Mais avec le développement du machinisme et des accidents consécutifs dans lesquels la part de l'homme est souvent difficile à déterminer et donc sa faute impossible à prouver, le souci de protéger cependant les victimes de tels accidents a conduit la jurisprudence à établir un principe général de responsabilité du fait des choses* ».

¹²¹ Pour plus de détails sur cet arrêt, se référer à l'ouvrage de Pierre JOXE, *Soif de justice : Au secours des juridictions sociales*, Paris, Fayard (Ed.), 2014, 324 p.

La Cour d'Appel fit droit à sa demande, en fondant sa décision sur l'article 1386 du code civil relatif aux bâtiments en ruine, et sur l'article 1160 relatif aux clauses de sécurité dans les contrats de travail¹²². Cette analyse ne fut toutefois pas reprise par la Cour de Cassation qui y préféra une interprétation extensive de l'alinéa 1^{er} de l'article 1384 formulé tel qu'il suit : « *On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde* ». Nonobstant la volonté initiale du législateur de ne prévoir que deux hypothèses bien déterminées de responsabilité sans faute, et passant outre les conclusions de l'avocat général Sarrut¹²³, la Haute Juridiction prend ainsi le parti d'identifier, dans l'article 1384 du code, un régime de droit commun de la responsabilité du fait des choses, marquant au fer rouge le droit civil de la responsabilité tel qu'il était connu jusqu'alors¹²⁴.

Un accident de travail, une absence de comportement fautif de la victime, une indemnisation impossible en l'état du droit...autant de similitudes troublantes qui vont conduire le professeur Jean-Pierre Bourgeois à souligner une parentalité factuelle incontestable entre les arrêts « *Cames* » et « *Teffaine* ».

Au-delà des faits, le chercheur identifie également une parentalité structurelle de ces deux décisions : amenés à sortir « *des typologies classiques du raisonnement juridique* », et confrontés à « *la nécessité de poser une règle en même temps que de l'appliquer à l'affaire* »¹²⁵, le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation vont en effet se rejoindre dans leurs méthodes de rédaction, en optant pour un texte et un dispositif concis, peu motivé, pouvant être transposé à d'autres cas d'espèce. La ressemblance s'arrête cependant là, puisque les motivations réelles des juges civil et administratif dans le rendu des arrêts précités se révèlent relativement différentes : tandis que le juge administratif profite d'une liberté de mouvement pour dégager de nouvelles règles et principes propres à la matière administrative, le juge civil, dont le champ d'action est plus limité, va puiser dans les textes existants pour répondre à un nouveau défi sociétal.

A la suite de ces arrêts, et face au risque de multiplication des recours contentieux et au climat d'insécurité juridique prégnant (notamment s'agissant de la fixation des montants alloués aux victimes), le législateur intervient par la loi du 9 avril 1898 relative à la responsabilité des

¹²² CA Paris, 19 mai 1893, D., 1897, I, 435-439.

¹²³ Louis-Jules SARRUT s'était en effet refusé à voir en l'alinéa 1^{er} de l'article 1384 du code civil autre chose qu'une simple transition : « *la portée, en apparence générale, de la disposition de l'article 1384 relative aux choses est restreinte par les articles 1385 et 1386* » (Cf. D., 1897, I, 439-440).

¹²⁴ Cette décision est encore aujourd'hui, qualifiée de « stupéfiante » par certains auteurs (voir en ce sens JOXE Pierre, *Soif de justice : Au secours des juridictions sociales*, Paris, Fayard (Ed.), 2014, 324 p.).

Le professeur Jean-Pierre BOURGEOIS relève par ailleurs que le raisonnement suggéré par la Cour de Cassation n'avait, jusque-ici, été appliqué que de manière partielle et parcimonieuse par les juges du fond, en 1888 et 1892. Ces derniers avaient en effet reconnu l'existence d'un principe général de responsabilité du fait des choses fondé sur le premier alinéa de l'article 1384 du code civil, mais exigeaient dans le même temps l'apport de la preuve d'une faute de l'employeur par la victime (voir en ce sens BOURGEOIS Jean-Pierre, « Un double centenaire – C.E., 21 juin 1895 et Cass. Civ., 16 juin 1896 », in LEDUC Fabrice et al., *La responsabilité du fait des choses, réflexions autour d'un centenaire*, Paris, Economica (Ed.), 1997).

¹²⁵ BOURGEOIS Jean-Pierre, *op.cit.*

accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail¹²⁶. Ce texte prévoyait la mise en place d'un système de versement d'indemnité forfaitaire par l'employeur en contrepartie d'une absence d'action en justice, excepté dans l'hypothèse d'une faute inexcusable ou intentionnelle de l'employeur¹²⁷.

Il est en outre intéressant de noter que la réflexion législative sur le sujet avait été engagée dès 1893, avec la proposition de loi « Naquet » en faveur d'une caisse d'assurance contre les accidents professionnels pouvant atteindre les ouvriers mineurs. Les débats parlementaires de l'époque ont donc sûrement contribué à influencer les juges dans leurs constructions jurisprudentielles. Il faudra attendre 1946 pour que le système de sécurité sociale se substitue finalement à l'ensemble de ces mécanismes et prenne le relai de l'indemnisation des travailleurs accidentés¹²⁸.

Permettant de garantir une indemnisation dans de nombreuses hypothèses, la responsabilité sans faute constitue l'une des composantes de la socialisation des risques (B).

B/ La responsabilité sans faute, composante de la socialisation des risques

Dans le domaine des sciences sociales, la socialisation désigne le processus d'adaptation d'un individu à la vie en société. Afin d'intégrer l'environnement dans lequel il va être amené à évoluer, l'individu va en effet devoir acquérir certaines connaissances, assimiler des codes de conduite et principes de fonctionnement, pour être en mesure de les mobiliser dans les différentes étapes de sa vie sociale¹²⁹. Transposé en économie politique, le terme de socialisation est également employé pour désigner l'appropriation collective de certains biens ou la mutualisation de certaines difficultés ou charges produites par la société. Selon Henri Solans, l'économie politique, interrogée par la question sociale, étudierait ainsi « *la manière dont, à l'occasion de l'approvisionnement, se nouent les fils de la cohésion sociale et se résolvent les problèmes posés par les victimes*¹³⁰ ».

¹²⁶ Loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités dans les accidents du travail, JORF du 10 avril 1898, page 2209.

¹²⁷ On retrouve un système semblable dans l'état de Virginie où la législation prévoit un mécanisme d'indemnisation pour certains préjudices médicaux liés à l'accouchement. Un programme d'indemnisation et d'aide est proposé aux victimes en contrepartie d'une irrecevabilité d'éventuelles actions contentieuses ultérieures.

¹²⁸ Loi n°46-1146 du 22 mai 1946 portant généralisation de la sécurité sociale, JORF du 23 mai 1946, page 4475.

¹²⁹ Voir CNRS, Site « Trésor de la Langue Française » : <http://atilf.atilf.fr/dendien/scripts/tlfiv5/advanced.exe?8;s=869052240>

¹³⁰ SOLANS Henri, L'économie politique mise à nu par la question sociale même, Paris, L'Harmattan (Ed.), 2008, p. 16-17. – Pour une définition de l'économie politique, voir SMITH Adam, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des Nations, livre IV : des systèmes d'économie politique (1776)*, Chicoutimi, Bibliothèque Paul-Emile-Boulet de l'Université de Québec (Ed.), Collection Les classiques des sciences sociales, 2002, p. 10, http://classiques.uqac.ca/classiques/Smith_adam/richeesse_des_nations/livre_4/richeesse_des_nations_4.pdf : « L'Économie politique, considérée comme une branche des connaissances du législateur et de l'homme d'État, se propose deux objets distincts : le premier, de procurer au peuple un revenu ou une subsistance abondante, ou, pour mieux dire, de le mettre en état de se procurer lui-même ce revenu ou cette subsistance abondante; - le second, de fournir à l'État ou à la communauté un revenu suffisant pour le service public; elle se propose d'enrichir à la fois le peuple et le souverain ». – Voir également SAY Jean-Baptiste, *Traité d'Economie Politique ou simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent ou se consomment les richesses* –

Afin de comprendre l'origine de cette souffrance, produit de la société, l'auteur avance d'idée selon laquelle les individus, dans le cadre du processus d'organisation sociétal, vont porter un jugement de valeur sur ce qui relève de l'humain (situation juste), et sur ce qui relève de l'inhumain (situation injuste). Cette appréciation va permettre de distinguer ce qui sera jugé acceptable par la société, de ce qui devra être corrigé. C'est dans cette dernière hypothèse d'injustice, qu'intervient la notion de solidarité, comme dispositif d'aide aux victimes et nouveau vecteur de cohésion sociale. Cette solidarité pourra notamment prendre la forme d'un transfert de propriété, du secteur privé vers la collectivité. Les économistes évoqueront alors une opération de socialisation.

Cette notion d'appropriation collective des injustices produites par la vie sociétale, se retrouve également en science juridique, notamment lorsque celle-ci aborde la question des risques. Il apparaît en effet qu'au fur et à mesure du développement des connaissances scientifiques et de la survenance d'évènements dommageables, la société cherche à mutualiser la charge du risque et met en place des mécanismes d'indemnisation qui interviendront pour relayer la défaillance éventuelle des mécanismes de prévention des dommages. C'est dans ce contexte particulier que le Conseil d'Etat, dans le cadre d'un rapport public portant sur la thématique de la responsabilité et de la socialisation du risque, nous livre sa définition de la notion. Selon la Haute juridiction, il est possible de considérer qu'il y a socialisation du risque « *lorsque l'indemnisation des conséquences dommageables d'un risque est sans lien avec la responsabilité, ou lorsque le financement de cette indemnisation est, soit a priori, soit a posteriori, déconnecté de cotisations ou prélèvements individuels, ou encore lorsque la puissance publique est impliquée dans cette indemnisation, même en l'absence de responsabilité directe dans un dommage* »¹³¹.

A la lecture de cette définition, il est alors possible d'entrevoir trois hypothèses distinctes de socialisation du risque :

- Une indemnisation déconnectée d'une quelconque responsabilité, par une prise en charge du dommage par le secteur assurantiel et mutualiste ;
- Une indemnisation sans lien avec le secteur assurantiel, renvoyant à l'idée d'une solidarité nationale, par la création de fonds d'indemnisation *ad hoc* visant certains types de dommages ;
- Une prise en charge publique de l'indemnisation malgré une absence de faute de la part de la puissance publique. Ce dernier point renvoie à la notion de responsabilité sans faute.

Ces trois hypothèses font apparaître toute l'importance du processus de socialisation qui mobilise à la fois la puissance publique, le système judiciaire et le secteur privé. Divers facteurs peuvent expliquer la montée en puissance de cette notion.

livre I, Chicoumiti, Bibliothèque Paul-Emile-Boulet de l'Université de Québec (Ed.), Collection Les classiques des sciences sociales, 2002, p. 1, http://classiques.ugac.ca/classiques/say_jean_baptiste/traite_eco_pol/Traite_eco_pol_Livre_1.pdf

¹³¹ CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public*, p. 205.

En premier lieu, la diffusion de l'idée de socialisation trouve ses sources dans l'essor de l'Etat Providence, système re-distributif confortant l'idée d'une prise en charge collective des calamités nationales au nom de la justice sociale¹³². Ce modèle, apparu au XXème siècle en France, va nourrir l'idée selon laquelle tout dommage doit être indemnisé, et si besoin est, par intervention de l'appareil étatique¹³³.

Il apparaît dans un second temps que le seuil d'acceptabilité du risque a changé. Ce seuil, qu'Aurélie Arnaud, géographe, qualifie « d'état de compromis »¹³⁴ a en effet beaucoup évolué au cours du siècle dernier¹³⁵ : des risques jusqu'alors jugés banals par le corps social, se sont progressivement mués en risques inacceptables¹³⁶. De plus en plus de situations sont ainsi perçues comme injustes par les membres de la société qui attendent une prise en charge collective de ces difficultés. Interrogé sur la définition des niveaux de risque, le Comité de la Prévention et de la Précaution (CPP)¹³⁷ estime qu'il appartient à la puissance publique de formaliser ce qui relève, ou ne relève pas, du seuil d'acceptabilité¹³⁸, en concertation avec les parties prenantes, et au regard notamment, du nombre d'individus potentiellement affectés par la réalisation du risque. Le seuil d'acceptation du risque sera en effet totalement fonction des sociétés, cultures, et connaissances en présence. Dès lors, il appartient à chaque société de définir, au regard de sa propre sensibilité, de son niveau de richesse ou de développement, et à la lumière des analyses d'experts en la matière, ce qu'elle est prête à tolérer, et dans quelles conditions¹³⁹. En ce sens, le sociologue Marcel Calvez, avance ainsi le fait qu'un risque n'est acceptable que dans la mesure où il est « incorporé au contexte dans lequel l'individu agit et si ce dernier a le sentiment de pouvoir le maîtriser en fonction des ressources sociales et culturelles dont il dispose »¹⁴⁰.

¹³² Au sujet de la responsabilité, cf. CANS Chantal, « Avant-propos », in CHANTAL CANS (dir.), *La Responsabilité environnementale : prévention, imputation, réparation*, Paris, Dalloz (Ed.), 2009, p. XVII: « De façon générale, la collectivisation de la responsabilité présente l'avantage social de renvoyer sur la collectivité les conséquences de dommages difficiles à supporter par les individus seuls, qu'ils soient auteurs ou victimes d'un préjudice ».

¹³³ « Notre société refuse la fatalité. Elle se caractérise par une exigence croissante de sécurité », CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public*, p. 205.

¹³⁴ ARNAUD Aurélie, « Valorisation de l'information dédiée aux événements de territoire à risque, une application cartographique et géovisualisation de la couronne grenobloise », Thèse de doctorat en géographie, Université Joseph Fourier, Grenoble, 2009, p. 92.

¹³⁵ Voir en ce sens CALVEZ Marcel, « Le seuil façonnable d'acceptabilité culturelle du risque », in COMITE CONSULTATIF NATIONAL D'ETHIQUE POUR LES SCIENCES DE LA VIE ET DE LA SANTE, *Ethique et recherche biomédicale*, Paris, La Documentation Française (Ed.), 2007, p.358-359 : « La question de l'acceptabilité des risques se pose de façon particulière dans le cadre de l'Etat social, ou Etat Providence, qui se développe au cours du XXème siècle dans les pays développés ».

¹³⁶ Il est possible de citer l'exemple des catastrophes naturelles, ou encore les dégâts de gibier.

¹³⁷ Commission administrative ministérielle créée par arrêté en date du 30 juillet 1996.

¹³⁸ COMITE DE LA PREVENTION ET DE LA PRECAUTION, *Avis du Comité de la Prévention et de la Précaution : Adaptation aux changements climatiques – Acceptabilité et gouvernance des risques*, MEDDE (Ed.), Paris, juin 2013, p.13.

¹³⁹ Cf. CALVEZ Marcel, *op. cit.*, p. 359: « La définition d'un seuil d'acceptabilité suppose que la collectivité définisse par anticipation le périmètre de sa responsabilité dans le cas de dommages et la nature de la dette qu'elle contracte à l'égard des individus qui en sont affligés. C'est sur la réorganisation et la définition de ces enjeux de solidarité que nous butons actuellement. Et cela est matière de choix politiques ».

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 358.

Le Comité de la Prévention et de la Précaution (CPP) propose pour sa part de classer les différents seuils d'acceptabilité selon un modèle hiérarchique préétabli¹⁴¹ qui distinguerait :

- un niveau de risque acceptable, dans le cadre duquel les mécanismes de secours et d'assurance seraient jugés suffisants pour atténuer les conséquences de l'évènement dommageable ;
- un niveau de risque alarmant, face auquel l'hypothèse de mise en œuvre de dispositifs préventifs serait envisagée ;
- un niveau de risque intolérable, qui impliqueraient nécessairement, et à la demande du corps social, la mise en œuvre de coûteuses mesures de prévention.

Cette classification peut surprendre en ce que la notion de risque acceptable ne renvoie pas, contrairement à ce qui aurait pu être imaginé, à un risque toléré même en l'absence de dispositif d'indemnisation¹⁴². Ce constat est révélateur du déclin des conceptions fatalistes qui dominaient encore le monde occidental il y a peu de temps. En effet, par le passé, les individus s'en remettaient à la puissance divine ou à la destinée pour expliquer la survenance de dommages, ou acceptaient simplement la réalisation d'un risque jugé inévitable, inhérent au monde dans lequel ils avaient vu le jour. Cette vision a ensuite été progressivement écartée par le développement de connaissances scientifiques qui ont permis d'analyser les différentes causes de la réalisation des risques. Sortie du brouillard qui l'entourait et révélée au monde, la notion de risque se voit alors dépouillée du caractère inévitable qui lui était systématiquement attribué. Cette nouvelle compréhension, des aléas, des enjeux, couplée à l'amélioration des techniques et des financements mobilisables, permet d'envisager une prévention effective du risque. Ce message sera d'ailleurs largement diffusé au sein du corps social, et induira une demande croissante de sécurité de la part des individus.

Au-delà d'ailleurs de cette attente d'intervention étatique, le citoyen exige, en sus d'une prévention et d'une indemnisation des dommages, une prévision des risques et de leur réalisation. Cela conduit bien souvent à reprocher aux autorités publiques « de ne pas avoir su prévoir » le risque, voire de ne pas avoir agi de manière anticipée, en l'absence de certitudes scientifiques, par mobilisation du principe de précaution¹⁴³.

Dans le cadre de cette exigence sécuritaire, les victimes de dommages ont également tendance à céder à la tentation contentieuse. En reprenant la conception du niveau de risque acceptable

¹⁴¹ COMITE DE LA PREVENTION ET DE LA PRECAUTION, *op.cit.*, p.4.

¹⁴² Cette dernière notion renverrait alors davantage à un niveau de risque « pleinement acceptable », terminologie utilisée lors des premières réflexions sur le seuil d'acceptabilité du risque d'irradiation nucléaire.

¹⁴³ Sur les possibles dérives liées au recours excessif au principe de précaution, voir CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public*, p. 337 : « Il faut cependant veiller à ce que le principe de précaution ne devienne pas un nouveau ressort systématique du contentieux de la responsabilité. Une utilisation trop extensive de ce canal pourrait, si l'on y prend pas garde, rendre l'administration pusillanime à terme, et ruiner les fondements du régime de responsabilité de la puissance publique, qui visait à rendre l'administration à la fois courageuse, efficace et responsable ».

D'autres auteurs se posent pour leur part la question de l'opportunité de la pénalisation du principe de précaution pour inciter à la prévention : voir en ce sens LARONDE-CLERAC Céline, « Risques naturels en zones côtières et responsabilité pénale du décideur public », in LARONDE-CLERAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès (dir.), *Les risques naturels en zones côtières – Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, PUR (Ed.), Collection l'Univers des Normes, 2015, p. 186-187.

du CPP, qui suppose l'existence de « *dispositions assurantielles et de premiers secours convenables* »¹⁴⁴, le recours contentieux apparaît alors comme un moyen de remise en cause du seuil de risque toléré. En effet, un individu décidera de diligenter une action contentieuse s'il juge que le système assurantiel est insuffisant et s'il estime que dans ce contexte, le niveau de risque auquel il est soumis n'est pas acceptable. Cette action pourra être portée devant le juge en amont de la manifestation effective du risque, ou à la suite de celle-ci.

Le recours contentieux recèle ainsi un double aspect. Il pallie certains dysfonctionnements sociétaux par le prononcé de l'indemnisation des dommages¹⁴⁵, et révèle dans le même temps les éventuelles défaillances du système assurantiel, des mécanismes de prévention ou de l'organisation des secours. A travers ces deux fonctions, le recours contentieux peut donc contribuer à faire évoluer le seuil de risque acceptable, au travers notamment d'un élargissement de la palette des types de préjudices indemnifiables¹⁴⁶. Les illustrations ne manquent pas en la matière : auparavant limitée au seul préjudice matériel subi par les collatéraux, l'indemnisation liée à la perte d'un proche est aujourd'hui étendue à la réparation du préjudice moral¹⁴⁷ subi par des personnes physiques ou par des personnes morales dans des cas d'atteinte à l'image ou de diffamation¹⁴⁸. L'exemple le plus marquant de ces dernières années demeure enfin l'indemnisation du préjudice écologique pur¹⁴⁹.

Une contribution significative au phénomène de socialisation du risque réside également dans le développement des mécanismes de responsabilité sans faute, qui font figure de particularité hexagonale. La conjonction de la pluralité des postes de préjudices indemnifiables et de la place d'honneur accordée à la responsabilité sans faute, a en effet eu pour conséquence d'offrir au justiciable français un large panel d'action ainsi qu'une forte probabilité de succès dans ses demandes indemnitaires. Ces dernières peuvent être d'autant plus conséquentes que le juge dispose d'une grande marge de manœuvre dans la fixation du montant des indemnités allouées. Ainsi, a contrario du système britannique qui encadre strictement les cas dans

¹⁴⁴ COMITE DE LA PREVENTION ET DE LA PRECAUTION, *op.cit.*, p.4.

¹⁴⁵ Sur les dérives liées au pouvoir souverain des juges en matière d'indemnisation, se référer à l'article de BLOCH Laurent, « Préjudices corporels : de l'imagination des plaideurs à l'empathie du juge », *Responsabilité civile et assurances*, janvier 2013, n°1, alerte 1 : « *Avocats, juges, experts, victimes, marchent sur un fil avec de chaque côté un risque. D'un côté le risque d'une double indemnisation ; de l'autre, celui d'une absence d'indemnisation. Tout ceci ne peut laisser d'autre sentiment que celui d'une formidable loterie, où préside, non pas la Française des jeux, mais la Française des juges* ».

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Voir en ce sens CE, 27 oct. 2000, Centre Hospitalier de Seclin : D. 2001, p. 1196, concl. D. Chauvaux.

¹⁴⁸ Voir en ce sens Cass. Crim., 12 oct. 1976 : Bull. crim., n°287 (action menée par une société anonyme victime de diffamation). – Voir également TGI Paris, 9 juillet 2004, Société AREVA c/ Greenpeace France, n°02/16189 (cassé par Cass. civ 1., 8 avr. 2008, Association Greenpeace France c/ SA SPCEA, n° 07-11.251).

Pour une analyse critique des stratégies contentieuses fondées sur le préjudice moral, se référer à l'article de Marie-Laure LAMBERT : « Liberté d'expression et risques contentieux », *Droit de l'environnement*, novembre 2009, n°173, p. 22-26. – Voir enfin RICOEUR Paul, « Le concept de responsabilité. Essai d'analyse sémantique », *Esprit*, novembre 1994, p.41.

¹⁴⁹ Voir en ce sens TGI Narbonne, 4 oct. 2007 : *Environnement 2008*, Etude 2, par M. Boutonnet ; ou encore, dans le cadre de l'affaire du naufrage de l'Erika : TGI Paris, 16 janv. 2008 : *JurisData* n°2008-351025 ; JCP G 2008, act.88 ; JCP G 2008, I, 126, note K. Le Kouviour ; JCP G 2008, II, 10053, note B. Parance ; *Rev. Lamy dr. civ.* avr. 2008, p.21, obs. M. Boutonnet ; *AJDA* 2008, p.934, note A. Van Lang. – L.Neyret, *Naufrage de l'Erika : vers un droit commun de la réparation des atteintes à l'environnement* : D. 2008, p.2681.

lesquels une indemnisation pourra être sollicitée (liste de « *torts* »¹⁵⁰) et qui exige des juges une motivation très précise du mode de calcul des indemnités allouées pour chaque chef de préjudice¹⁵¹, le système français se caractérise par une souplesse qui favorise la montée en puissance du réflexe contentieux.

La commission présidée par Pierre Catala, chargée par le ministre de la justice de mener une étude sur la réforme du droit des obligations, proposait d'ailleurs, dans le cadre de son rapport en date du 22 septembre 2005, d'intégrer au code civil un nouvel article 1379 listant les différents postes de préjudice indemnifiables en cas d'atteinte à l'intégrité physique d'une personne¹⁵².

Dans la nouvelle rédaction proposée, l'article prévoyait en outre une obligation de distinguer, dans le corps des décisions, chaque chef de préjudice indemnisé, afin d'obtenir d'une part, une motivation des montants alloués, et de faciliter, d'autre part, l'exercice des recours subrogatoires par les différents tiers-payeurs, à l'instar des assureurs. Cette recommandation est d'ailleurs reprise par la Commission des lois du Sénat, dans son rapport en date du 15 juillet 2009¹⁵³. En l'attente d'une éventuelle réforme du droit des obligations, il demeure que la possibilité d'octroi d'indemnités en l'absence de faute, conjuguée à l'empathie du juge évoquée par le juriste Laurent Bloch¹⁵⁴, sont les signes apparents d'une indéniable réalité : le système juridique français entend faire la part belle à la socialisation des risques.

Afin de mieux prendre conscience de la place occupée par la socialisation des risques à l'heure actuelle, il demeure intéressant d'examiner au préalable de quelle manière la responsabilité sans faute s'est émancipée du domaine des accidents du travail pour se diffuser très largement en droit civil et administratif (§2).

¹⁵⁰ Cf. FAIRGRIEVE Duncan, « Responsabilité et risques : l'approche outre-manche », in CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public*, Paris, La Documentation française (Ed.), 2005, p. 369.

¹⁵¹ Les prémices de cette exigence de motivation se retrouvent pour la première fois au sein de la décision *Ward v. James*, [1966]1 Q. B. 273 (CA). Lord Denning, alors Président de la section civile de la « Court of Appeal », posait en effet le principe selon lequel, en matière de dommage causés aux personnes, l'allocation d'indemnités devait être le fait d'un juge, à même de se référer à des standards jurisprudentiels préétablis, et non d'un jury populaire profane en la matière : « *We have come in recent years to realise that the award of damages in personal injury cases is basically a conventional figure derived from experience and from awards in comparable cases. Yet the jury are not allowed to know what that conventional figure is. The judge knows it, but the jury do not [...]* ».

¹⁵² Le but visé par la Commission étant de « *donner un véritable cadre juridique à l'indemnisation du dommage corporel qui est aujourd'hui à peu près abandonnée au pouvoir souverain des juges du fond* », Cf. COUR DE CASSATION, *Rapport du groupe de travail de la Cour de Cassation sur l'avant-projet de réforme du droit des obligations et de la prescription*, 15 juin 2007, [en ligne – consulté le 12 septembre 2013], http://www.courdecassation.fr/institution_1/autres_publications_discours_2039/discours_2202/travail_cour_106_99.html#, p. 163.

¹⁵³ ANZIANI Alain, BETEILLE Laurent, *Responsabilité civile : des évolutions nécessaires - rapport d'information au nom du groupe de travail sur la responsabilité civile de la commission des lois du Sénat*, Doc. parl. S., 15 juillet 2009, [en ligne – consulté le 12 septembre 2013], <http://www.senat.fr/noticerap/2008/r08-558-notice.html>, recommandation n°25 : « *sauf pour les dommages de plus faible montant, imposer au juge de procéder à une évaluation distincte pour chaque chef de préjudice allégué, et de motiver sa décision s'il rejette la demande* ».

¹⁵⁴ Cf. BLOCH Laurent, *op. cit.*

§2/ La diffusion jurisprudentielle de la responsabilité sans faute : des accidents du travail aux risques naturels

A la suite de la consécration de la responsabilité sans faute par les arrêts « *Cames* »¹⁵⁵ et « *Teffaine* »¹⁵⁶, les juges des matières civile et administrative¹⁵⁷ continuent d'exploiter la responsabilité sans faute dans le cadre d'affaires déconnectées des accidents du travail. Celle-ci va alors être diffusée très largement et donner lieu à une jurisprudence particulièrement dense. Propriétaires et gestionnaires de sites naturels sont concernés par cette évolution. Afin de prendre conscience de la place occupée par la responsabilité sans faute au sein des prétoires, et son impact potentiel sur le contentieux des espaces naturels, il apparaît nécessaire d'étudier l'appropriation de la notion par le juge civil (A), et d'autre part, sa diffusion à la matière administrative (B).

A/ La responsabilité civile sans faute, un concept applicable aux risques naturels

En matière civile, la responsabilité sans faute applicable en matière de risques naturels est susceptible de prendre deux formes : elle peut se manifester par le biais de la responsabilité du fait des choses précédemment évoquée (1) mais également au travers de la responsabilité pour troubles anormaux de voisinage (2).

1) Applicabilité de la responsabilité du fait des choses au contentieux des risques naturels

La responsabilité du fait des choses est un fondement de responsabilité prisé : ce succès découle notamment de son rattachement au code civil et de son large champ d'application (a). Ce dernier la conduit notamment à intervenir dans le cadre du contentieux des risques naturels (b). Afin d'éviter les recours abusifs, des limites ont tout de même été posées quant à l'invocation de ce fondement de responsabilité (c).

a) Les facteurs du succès : une stabilité d'assise et un champ d'application extensible

Le Code civil fait figure, depuis plus de deux siècles, de fleuron de la législation hexagonale. Son caractère structurant et fédérateur est tel qu'il conduisit le doyen Carbonnier à le qualifier

¹⁵⁵ CE, 21 juin 1895, *Cames*, Rec. 509, concl. Romieu, D. 1896.3.65, concl. Romieu ; S. 1897.3.33, concl. Romieu, note Hauriou.

¹⁵⁶ Cass.civ., 16 juin 1896, *Veuve Teffaine*, D., 1897, p. 441, note R.Saleilles.

¹⁵⁷ Concernant la matière pénale, la doctrine reste divisée sur le fait de savoir si une responsabilité sans faute peut-être identifiée en matière contraventionnelle (infractions dites « matérielles »). En effet, la faute contraventionnelle s'apparente à la violation d'une règle de droit, sans qu'aucun élément moral ne soit requis.

Voir en ce sens MARECHAL Jean-Yves, « Élément moral de l'infraction », *J.-CL. Pénal*, fasc. 20, 15 avril 2010 :

« En définitive, l'on peut se demander s'il faut encore parler de faute en ce domaine et une partie de la doctrine n'hésite pas à franchir le pas en considérant que la responsabilité en matière contraventionnelle est purement objective, se réduisant à la preuve de la seule matérialité des faits à l'exclusion de tout élément moral. Cette présentation se heurte au principe général selon lequel il n'y pas de responsabilité pénale sans faute ».

de véritable « constitution »¹⁵⁸ : cette formule, bien que juridiquement erronée, fut adoptée par le célèbre professeur pour mettre en évidence le caractère central du code au sein de la société française depuis 1804. Se démarquant du reste du corpus juridique par une grande stabilité que les divers bouleversements politiques n'ont pas suffi à ébranler, le code napoléonien rassemble en effet des notions, à l'instar de l'état civil ou de la propriété, autour desquelles s'est construite la société française post-révolutionnaire¹⁵⁹.

Son influence est telle que la valeur constitutionnelle de certains principes qu'il énonce, a été consacrée par le Conseil Constitutionnel. C'est notamment le cas du principe de responsabilité pour faute, énoncé par l'article 1382 du code civil, dont la valeur constitutionnelle fut consacrée en 1982¹⁶⁰ et 1999¹⁶¹, par rattachement à la notion de liberté énoncée par l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789¹⁶². Ce rayonnement certain confère aux dispositions qui lui sont attachées, un gage de longévité¹⁶³. En rattachant la notion de responsabilité du fait des choses au premier alinéa de l'article 1384, la Cour de Cassation a ainsi octroyé à la responsabilité civile sans faute une garantie de crédibilité et de stabilité qui explique en partie le succès de ce concept.

Suite à son apparition en 1896 au sein de l'arrêt Teffaine¹⁶⁴, la responsabilité pour faute ne sera utilisée que très sporadiquement au cours des décennies suivantes¹⁶⁵, avant de faire un retour remarqué en 1930, en dehors du domaine des accidents du travail, dans le cadre de l'affaire « Jand'heur »¹⁶⁶. En l'espèce, la jeune Lise Jand'heur avait été renversée par un camion en circulation et gravement blessée. Afin d'obtenir l'indemnisation du préjudice subi, sa mère prit la décision de porter l'affaire devant les tribunaux civil. La question qui se posait

¹⁵⁸ CARBONNIER Jean, « Le Code civil », in NORA Pierre (dir.), *Les lieux de mémoire*, tome 2, Paris, Gallimard (Ed.), 1986, p. 309.

¹⁵⁹ CABRILLAC Rémy, « Le code civil est-il la véritable constitution de la France ? », *RJT*, 2005, p. 252 : « *La codification rassemble en 1804 ces populations si disparates, en particulier celles des pays de droit écrit et celles des pays de droit coutumier, dans un même moule juridique* ».

¹⁶⁰ C.C., 22 octobre 1982, déc. N°82-144 DC, *Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel* : D. 1983, p.189, note F. Luchaire ; Gaz. Pal. 1983.I, p. 60, obs. F. Chabas ; L. Hamon, « le droit du travail dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel », *Dr. Soc.* 1983, p.155 et s. ; BS Lefebvre 5/83.p. 159 et s., chron. J. Déprez.

¹⁶¹ C.C., 9 novembre 1999, déc. n°99-419 DC, *Loi relative au pacte civil de solidarité* : Droit de la famille, hors-série, déc. 1999, p. 46, chron. G. Drago ; JCP, éd. G. 2000.I.210, chron. N. Molfessis.

¹⁶² Article 4 DDHC : « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la Société, la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi* ». Le rattachement de la responsabilité pour faute à la notion de liberté s'est faite en deux temps : d'une manière implicite en 1982, puis de manière explicite en 1999 (voir en ce sens RADE Christophe, « Liberté, égalité, responsabilité », in CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Cahiers du Conseil Constitutionnel n°16 - Les rapports entre le Conseil Constitutionnel et les diverses branches du droit*, Dalloz (Ed.), Paris, juin 2004, p. 180.

¹⁶³ Les réformes en droit civil sont ainsi toujours très complexes à mettre en œuvre, car elles correspondent à de grands changements sociétaux : divorce, indépendance des femmes dans leur travail, règles de naturalisation, encadrement bioéthique, pacte civil de solidarité, mariage homosexuel, etc.

¹⁶⁴ Cass.civ., 16 juin 1896, *Veuve Teffaine*, D., 1897, p. 441, note R.Saleilles.

¹⁶⁵ On notera par exemple l'affaire de l'incendie de la gare maritime de Bordeaux, dans le cadre de laquelle le juge avait estimé que la Compagnie des Salins, gardienne des fûts de résine à l'origine de la propagation du feu, engageait sa responsabilité sur le fondement de l'article 1384 alinéa 1 du code civil (*Cf.* Cass. civ., 16 décembre 1920 : S 1992, 1, p.97).

¹⁶⁶ Cass. ch. réunies., 13 févr. 1930 : DP 1930, 1, p.57, rapp. Le Marc'hadour, concl. Mater, note G. Ripert ; S. 1930, 1, p. 121, note P. Esmein.

alors était de savoir s'il convenait d'appliquer l'article 1382 du code civil, relatif à la responsabilité du fait de l'homme, conducteur du véhicule, ou à l'article 1384 alinéa 1^{er} du code civil, relatif à la responsabilité du fait des choses. Dans le cadre d'un premier arrêt¹⁶⁷, la Cour de Cassation opta pour la seconde proposition, en considérant que l'alinéa 1^{er} de l'article 1384 trouvait à s'appliquer en présence de dommages causés par une chose dangereuse, même dans le cas où celle-ci se trouvait actionnée par la main de l'homme. Par là-même, la Haute juridiction insérait une condition de dangerosité à l'applicabilité de la responsabilité du fait des choses, nouveauté qui fit débat, et ne tarda pas à être corrigée par un second arrêt. Renvoyée devant la juridiction d'appel qui refusa d'appliquer la décision rendue, l'affaire fut en effet de nouveau portée devant la Cour de Cassation qui statua, cette fois, en chambres réunies¹⁶⁸. Revenant sur le critère de dangerosité, les juges entreprirent de confirmer l'application de l'article 1384 alinéa 1 du code civil et de lui conférer un caractère général : la responsabilité du fait des choses interviendrait ainsi indifféremment, qu'on soit en présence d'une chose actionnée par l'homme ou autonome, viciée ou dépourvue de tout défaut, dangereuse ou non¹⁶⁹.

L'arrêt « *Jand'heur* » marque ainsi l'extension considérable du champ d'application de la responsabilité civile sans faute : initialement liée aux risques professionnels et au machinisme, celle-ci trouverait désormais à s'appliquer en toute hypothèse, quelle que soit la nature de la chose à l'origine du dommage. Ce constat marque le point de départ d'une mobilisation croissante de l'article 1384 alinéa 1 du code civil en matière contentieuse.

Le succès rencontré par la responsabilité du fait des choses dans des matières spécifiques telles que les accidents du travail, les accidents de la circulation, ou encore les dégâts de gibier, a permis au législateur d'identifier certaines problématiques sociétales nouvelles, et d'élaborer en conséquence un certain nombre de régimes d'indemnisation *ad hoc*. S'il apparaît que l'émergence de ces régimes a constitué un facteur non négligeable de soulagement des juridictions, il est également possible de constater que la responsabilité du fait des choses demeure une source inépuisable de contentieux, en raison de la largeur de son champ d'application, et d'une constante évolution sociétale vectrice de nouveaux défis. Les hypothèses dans lesquelles invoquer la responsabilité civile sans faute semblent alors ne jamais s'épuiser¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Cass. civ., 21 févr. 1927 : DP 1927, 1, p. 97, note G. Ripert.

¹⁶⁸ Cass. ch. réunies., 13 févr. 1930 : DP 1930, 1, p.57, rapp. Le Marc'hadour, concl. Mater, note G. Ripert ; S. 1930, 1, p. 121, note P. Esmein.

¹⁶⁹ « *La loi, pour l'application de la présomption qu'elle édicte, ne distingue pas suivant que la chose qui a causé un dommage était ou non actionnée par la main de l'homme ; il n'est pas nécessaire qu'elle ait un vice inhérent à sa nature et susceptible de causer le dommage, l'article 1384 rattachant la responsabilité à la garde de la chose, non à la chose elle-même* ».

¹⁷⁰ Certains auteurs craignent même un « débordement » des recours contentieux fondés sur l'article 1384 alinéa 1 du code civil. Ainsi, selon le professeur TOURNAFOND, la responsabilité du fait des choses « *s'apprête à son tour à déborder de tous côtés : la qualité de gardien ne correspond plus aux trois critères traditionnels « usage, contrôle, direction » et le principe suivant lequel la chose doit avoir joué un rôle actif dans la production du dommage subit une constante érosion* » (Cf. TOURNAFOND Olivier, « Les deux métamorphoses du droit français – observations hétérodoxes d'un civiliste sur la double mutation du droit des obligations et des sources du droit », in COLLECTIF LITEC, *Etudes offertes au Professeur Philippe Malinvaud*, Lexis-Nexis (Ed.), Collection Mélanges, Paris, 2007, point n°22).

La persistance de ce succès est d'autant plus avérée qu'elle s'inscrit dans un contexte de systématisation et de banalisation du réflexe contentieux, intimement lié au recul du seuil d'acceptation des risques sociétaux.

b) L'application aux risques naturels

La responsabilité civile du fait des choses a été utilisée dans des affaires très diverses, parfois cocasses. Il sera cité pour exemple ce célèbre arrêt de la deuxième chambre civile de la Cour de Cassation au sein duquel l'exploitant d'un fonds de commerce, en tant que gardien du sol de son magasin et des débris qui s'y trouvent, a été jugé responsable de la chute d'une personne ayant glissé sur une épiluchure de légume¹⁷¹.

Cette mobilisation répandue, en diverses matières, s'explique par une interprétation extensive de la notion de « choses » de la part des juges. En effet, les « choses » de l'article 1384 du code civil permettent d'englober tout objet, sans aucune considération de dimension, structure, transformation, etc. Aussi, les éléments naturels peuvent entrer dans le champ d'application de l'article 1384 du code civil : à titre d'illustration, un rocher¹⁷², du sable¹⁷³, ou encore de la boue¹⁷⁴ ont pu être considérés comme des « choses » au sens de cet article. Le caractère vivant de l'objet considéré ne suffit par ailleurs pas à exclure cette qualification puisque les arbres peuvent également recevoir ce qualificatif¹⁷⁵. En cas de réalisation d'un risque naturel tel qu'un éboulement de rocher ou l'effondrement d'un arbre, la responsabilité du fait des choses pourra donc être invoquée devant les juges.

c) Les limites de l'application¹⁷⁶

Afin de contenir une mobilisation excessive de la responsabilité du fait des choses, les juges ont posé certains garde-fous. La présomption de lien de causalité entre la chose et le dommage est par exemple limitée aux seuls cas dans lesquels la chose est en mouvement ou est entrée en contact avec l'objet endommagé. En présence d'autres hypothèses, le juge exige du requérant l'apport d'une preuve du lien de causalité, en démontrant que la chose présentait un caractère anormal par son état ou sa position, anomalie à l'origine du dommage¹⁷⁷.

Par ailleurs, la victime ne pourra pas invoquer la responsabilité civile du gardien de la chose en cas d'infraction intentionnelle commise contre les biens¹⁷⁸.

¹⁷¹ Cass. civ 2, 14 février 1979, n° 77-12551 : Bull. 1979 II N.51, p. 37.

¹⁷² CA Aix-en-Provence, 3 juin 2009, n°07/11783, publié par le service de documentation et d'études de la Cour de Cassation.

¹⁷³ Cass. civ 2, 16 juin 1966 : Bull. civ. II, n°697.

¹⁷⁴ Cass. civ 2, 11 juin 1975: Bull. civ. II, n°174.

¹⁷⁵ Cass. civ 2, 11 février 1999, n°97-14689, inédit.

¹⁷⁶ Cf. **Annexe 1 - L'engagement de la responsabilité civile sans faute.**

¹⁷⁷ Cf. BENABENT Alain, *op.cit.*, p. 440.

¹⁷⁸ Cass. Crim., 27 mars 1973 : Bull. crim., 1973, n°150.

La jurisprudence a également envisagé le cas dans lequel la qualité de gardien, attribuée au propriétaire de la chose en vertu d'une présomption, aurait pu être transférée à une tierce personne. Cette idée de passation émerge en 1941, dans le cadre du célèbre arrêt Franck¹⁷⁹, qui fait aujourd'hui figure de jurisprudence constante, et qui identifie les trois éléments constitutifs de la garde, à savoir l'usage, le contrôle et la direction de la chose¹⁸⁰. Il incombera alors au propriétaire de la chose, de prouver qu'il avait perdu la qualité de gardien au moment de la survenance du dommage¹⁸¹.

S'agissant des cas d'exonération applicables en matière de responsabilité du fait des choses, la Cour de Cassation pose, dans le second arrêt « Jand'heur »¹⁸², le principe selon lequel « *la présomption de responsabilité établie par l'article 1384 alinéa 1* »¹⁸³, ne peut être écartée « *que par la preuve d'un cas fortuit*¹⁸⁴, *de force majeure*¹⁸⁵, *ou d'une cause étrangère*¹⁸⁶ ». La pratique jurisprudentielle a par la suite démontré que toutes les causes d'exonération ne se valaient pas. Le fait du tiers ne sera par exemple retenu que dans le cas où il constitue lui-même un cas de force majeure, de nature à justifier une exonération totale de responsabilité. A défaut, il ne s'apparentera plus à une cause d'exonération, et entraînera un partage de responsabilité entre les différents gardiens des choses ayant participé à la réalisation du dommage, ou ouvrira seulement le droit, pour le gardien incriminé, de diligenter une action subrogatoire à l'encontre du tiers fautif. Ce mécanisme trouve sa justification dans la nécessité de garantir une indemnisation intégrale de la victime. Une exonération partielle de responsabilité signifierait en effet que le défendeur ne parvient pas à démontrer que le fait du tiers a constitué l'unique cause du dommage, ce qui indiquerait nécessairement sa propre implication dans la survenance de ce dernier. C'est la raison pour laquelle le prononcé d'une

¹⁷⁹ Cass. ch. réunies, 2 déc. 1941 : D.C. 1942, p.25, note RIPERT ; S. 41.I.217, note H. MAZEAUD.

¹⁸⁰ Il s'agissait en l'espèce du dommage causé par une chose volée dont la garde avait nécessairement échappé au propriétaire dépouillé : en constatant que la personne responsable du vol avait acquis l'usage, le contrôle et la direction de la chose dérobée, le juge de cassation a considéré que le responsable de l'infraction devait se substituer au propriétaire initial dans son rôle de gardien.

¹⁸¹ Dans la lignée de l'arrêt Franck, la Cour de cassation considère que « *sauf l'effet de stipulations contraires valables entre les parties, le propriétaire de la chose, bien que la confiant à un tiers, ne cesse d'en être responsable que s'il est établi que ce tiers a reçu corrélativement toute possibilité de prévenir lui-même le préjudice qu'elle peut causer* », Cf. Cass., civ. 1^e, 9 juin 1993, D. 1994.80, note DAGORNE-LABBE ; JCP 1994.II.22202, note VINEY ; Rev. trim., 1993.833, obs. JOURDAIN.

¹⁸² Cass. ch. réunies., 13 févr. 1930 : DP 1930, 1, p.57, rapp. Le Marc'hadour, concl. Mater, note G. Ripert ; S. 1930, 1, p. 121, note P. Esmein.

¹⁸³ En s'abstenant de reprendre le terme de « présomption de faute » utilisé par le juge à plusieurs reprises depuis l'arrêt Teffaine (Cf. Cass. Req., 30 mars 1897 : S. 1898, 1, p. 71. – 25 mars 1908 : DP 1909, 1, p.73. – 29 avr. 1913 : DP 1913, 1, p. 427), et en lui substituant le terme de « présomption de responsabilité », la Haute juridiction met en exergue le fait qu'il s'agit là d'un fondement de responsabilité original et autonome, qui ne saurait être réduit à une simple responsabilité pour faute présumée. A travers cela, la Cour de Cassation semble rejoindre la conception de certains théoriciens du risques (Cf. R. Saleilles et L. Josserand), qui voient en la responsabilité sans faute, un système de solidarité *ad hoc* visant à indemniser les risques générés par les activités humaines, et qui ne peut être rattaché, d'aucune manière, à la notion de faute prouvée ou présumée.

¹⁸⁴ En pratique, le cas fortuit est aujourd'hui assimilé à la force majeure. Par le passé, le juge a pu considérer, de manière sporadique, qu'il convenait de distinguer les deux notions, le cas fortuit renvoyant à un événement non prévisible au regard des données scientifiques disponibles au moment de la réalisation du dommage, et la force majeure constituant un événement contre lequel il demeure impossible de se prémunir, quelques puissent être les progrès de la technique (Cf. BERTOLASO Sabine, « Responsabilité du fait des choses – modes d'exonération », *J.-CL. Responsabilité civile et assurances*, fasc. 150-60, 22 octobre 2012, point 26).

¹⁸⁵ Évènement extérieur au gardien et à la chose, imprévisible, et irrésistible.

¹⁸⁶ Cette notion rassemble le fait du tiers et la faute de la victime.

responsabilité *in solidum* ou la possibilité de diligenter une action subrogatoire se substituent à l'hypothèse d'une exonération de responsabilité partielle¹⁸⁷.

S'agissant de la force majeure ou de la faute de la victime, celles-ci permettent d'obtenir une exonération totale, ou partielle, en présence d'une pluralité de causes dommageables¹⁸⁸. Toutefois, les juges ont tendance à favoriser le recours à la responsabilité du fait des choses en appliquant de manière restrictive ces causes d'exonération. S'agissant de la faute de la victime par exemple, la Cour de Cassation exigeait que celle-ci constitue un cas de force majeure pour consentir à une quelconque exonération de responsabilité. Cette exigence, posée par l'arrêt Desmares¹⁸⁹, trouvait toutefois sa justification dans un contexte particulier puisque le juge était à l'époque submergé de contentieux liés aux accidents de la route, et tentait donc, en favorisant une large indemnisation des victimes, d'inciter le législateur à intervenir par la création d'un régime d'indemnisation spécifique. Aussi, après avoir rejeté dans un premier temps la possibilité pour le gardien de la chose d'obtenir l'exonération partielle de sa responsabilité en présence d'une faute de la victime non constitutive d'un cas de force majeure, la Haute juridiction est ensuite revenue sur sa décision à travers l'arrêt Mettelal¹⁹⁰, en acceptant l'idée d'une exonération totale, qu'elle qu'ait été la nature de la faute de la victime à l'origine du dommage. Cette dernière décision aurait pu marquer de manière pérenne la jurisprudence de la Cour de Cassation : or, force est de constater qu'il n'en est rien puisque cette dernière adopte tour à tour les solutions contradictoires énoncées par les arrêts Desmares et Mettelal, au détriment de la sécurité juridique des justiciables¹⁹¹. A ce jour, l'interprétation restrictive contenue dans l'arrêt Desmares est donc toujours susceptible d'application, favorisant une indemnisation intégrale des victimes, et ce, même en présence de fautes commises par ces dernières.

Il est par ailleurs intéressant de relever qu'initialement, un simple fait de la victime pouvait donner lieu à une exonération de responsabilité du gardien¹⁹². Cette jurisprudence fut toutefois très critiquée et le juge de cassation revint finalement sur ce point, en reprenant la notion de

¹⁸⁷ Voir en ce sens DUMERY Alexandre, *La faute de la victime en droit de la responsabilité civile*, Paris, L'Harmattan (Ed.), 2011, p. 21.

¹⁸⁸ A titre d'illustration, Cf. Cass., com., 19 juin 1951, D. 1951, 717, note RIPERT ; S. 1952, 1, 89, note NERSON ; JCP 1951, II, 6426, note BECQUE ; GP 1951, 1, 151 (nauffrage d'un bateau du fait, notamment, de conditions climatiques extrêmes).

¹⁸⁹ « *Que par ces énonciations d'où il résulte qu'à la supposer établie, la faute imputée aux victimes n'avait pas pour Z le caractère d'un évènement imprévisible et insurmontable, la cour d'appel, qui, par suite, n'était pas tenue de rechercher, en vue d'une exonération partielle du gardien, l'existence de ladite faute, a légalement justifié sa décision* » (Cass. civ 2, 21 juill. 1982, n°81-12850: Bull. civ. II, n°111; JCP G 1982, II, 19861, note F. Chabas ; D. 1982, jurispr. p.449, concl. Charbonnier, note Ch. Larroumet).

Confirmé par Cass. civ 2, 11 janv. 2001 : Bull. civ. II, n° 9 ; Resp. civ. et assur. 2001, comm. n° 122, 1re esp. ; RTD civ. 2001, p. 374, obs. P. Jourdain.

¹⁹⁰ Cass. civ 2., 6 avr. 1987 : Bull.civ. 1987, II, n°86 ; JCP G 1987, II, 20828, note F. Chabas ; D. 1988, jurispr. p.32, note Ch. Mouly ; Defrénois 1987, p. 1136, note Aubert ; RTD civ. 1987, p.767, obs. Huet.

¹⁹¹ BERTOLASO Sabine, *op.cit.*, point 45.

¹⁹² Cass. civ 2, 17 déc. 1963 : JCP G 1965, II, 14065, note Dejean de la Bâtie ; D. 1964, jurispr. p. 569, note A. Tunc.

faute de la victime¹⁹³, restreignant par ce même fait le nombre d'hypothèses dans lesquelles une exonération de responsabilité aurait pu intervenir.

Le juge tend enfin à restreindre les cas d'application de la force majeure, entendue au sens strict du terme, ou désignant un fait du tiers ou une faute de la victime assimilables à un cas de force majeure. Les progrès scientifiques et technologiques du siècle dernier permettent en effet de mieux en mieux prévenir, et prévoir les événements dommageables. On assiste de ce fait depuis la fin des années 1990, à un recul de l'exonération de responsabilité du gardien sur le fondement de la force majeure¹⁹⁴, les critères d'imprévisibilité et d'irrésistibilité étant mis à mal devant le juge civil¹⁹⁵. Certains auteurs relèvent en outre que la jurisprudence judiciaire « considère traditionnellement qu'un événement ne peut être qualifié d'imprévisible lorsque le responsable avait conscience de l'existence d'un risque »¹⁹⁶.

A l'occasion du projet de réforme du droit des obligations ayant donné lieu au rapport Catala en 2005, s'est posé la question du maintien du principe de responsabilité du fait des choses. Si le caractère général de cette dernière permet de couvrir des hypothèses encore non prévues par les régimes d'indemnisation spécifiques, ne serait-il pas possible de travailler davantage sur des systèmes d'indemnisation négociés¹⁹⁷ ? Cette spécificité française a-t-elle vocation à être maintenue à tout prix¹⁹⁸ ? Il existe par exemple une différence de perception flagrante entre la France et la Belgique à ce sujet : tandis que le juge français estime légitime de compléter le dispositif législatif en cas de carence, Bernard Dubuisson relève que « la Cour de Cassation belge plus respectueuse sans doute du principe de la séparation des pouvoirs, estime qu'elle n'a pas à se substituer au législateur lorsqu'il apparaît que les dispositions du code civil sont inadaptées aux réalités sociales »¹⁹⁹. Aussi, le juge belge exige un vice de la chose pour prononcer une quelconque responsabilité sans faute du gardien.

¹⁹³ Cass. civ 2, 6 avr. 1987 : : Bull.civ. 1987, II, n°86 ; JCP G 1987, II, 20828, note F. Chabas ; D. 1988, jurispr. p.32, note Ch. Mouly ; Defrénois 1987, p. 1136, note Aubert ; RTD civ. 1987, p.767, obs. Huet.

¹⁹⁴ Voir en ce sens BERTOLASO Sabine, *op.cit.*, point 31 : « La deuxième chambre civile se montre à ce point réfractaire au constat de l'imprévisibilité, que la survenance de l'évènement semble parfois suffire à impliquer sa prévisibilité [...] à ce stade de l'évolution jurisprudentielle, on a pu légitimement considérer que l'exonération totale du gardien par la preuve d'une cause étrangère extérieure, imprévisible et irrésistible était devenue « largement théorique », à tel point qu'elle révèle « une contradiction consistant à affirmer l'existence d'une cause d'exonération tout en refusant systématiquement de reconnaître la réunion de ses conditions » (S. HOCQUET-BERG, *Gardien cherche force majeure désespérément, Resp. civ. et assur.* 2003, étude 12) ».

¹⁹⁵ La question du maintien du critère d'imprévisibilité a d'ailleurs été posée par la doctrine, certains auteurs estimant qu'un événement pouvant être prévu, mais ne pouvant être surmonté, constituait nécessairement un cas de force majeure. Voir en ce sens VINEY Geneviève, JOURDAIN Patrice, *Traité de droit civil – Les conditions de la responsabilité*, Paris, LGDJ (Ed.), 2ème édition, 1998, point n°396.

¹⁹⁶ CANS Chantal, DINIZ Inès, PONTIER Jean-Marie, TOURET Didier, *Traité de droit des risques naturels*, p. 785.

¹⁹⁷ Cf. CATHELINÉAU Anne, « Droit à réparation – Responsabilité du fait des choses – Principe général », *J.CL. Civil*, fasc. 150-1, 20 mai 1999, point 75.

¹⁹⁸ « Positive à l'origine, cette évolution suscite aujourd'hui l'inquiétude par son caractère incontrôlable et pour tout dire déraisonnable, à tel point que l'on parle de « victimisation » du droit » (Cf. TOURNAFOND Olivier, *op.cit.*, point n°23).

¹⁹⁹ DUBUISSON Bernard, « Les responsabilités du fait d'autrui (articles 1355 à 1362) : point de vue d'un juriste belge », *Revue des contrats*, 1^{er} janvier 2007, n°1, p. 125.

Pourtant, dans le cadre de la réforme du droit des obligations, le rapport Catala se prononce en faveur du maintien du système de responsabilité du fait des choses, par intégration des apports jurisprudentiels au sein du code civil (projets d'articles 1354 à 1354-3).

Cette position est également reprise par le groupe de travail de la commission des lois du Sénat qui estime que les juridictions ne font pas « un usage abusif »²⁰⁰ de la responsabilité du fait des choses, qui reste encadrée par certains garde-fous. Le champ d'application de cette dernière pourrait même être élargi puisque le rapport Catala propose d'ouvrir aux victimes indirectes d'un dommage, la possibilité de diligenter une action en responsabilité civile (système d'indemnisation par ricochet)²⁰¹.

Outre la responsabilité du fait des choses, la responsabilité civile sans faute en matière de risques naturels peut également se manifester par le biais des troubles anormaux de voisinage (2).

2) Applicabilité des troubles anormaux de voisinage aux risques naturels

Les troubles anormaux de voisinage constituent un concept jurisprudentiel relié par le passé aux articles 544 et 1382 du code civil²⁰². L'article 544 du code civil prévoit que « *la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* », tandis que l'article 1382 expose que « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* ». La doctrine relève en réalité le caractère « mystérieux » du fondement de cette responsabilité²⁰³, dont l'autonomie a été progressivement reconnue par le juge civil²⁰⁴.

²⁰⁰ ANZIANI Alain, BETEILLE Laurent, *Responsabilité civile : des évolutions nécessaires - rapport d'information au nom du groupe de travail sur la responsabilité civile de la commission des lois du Sénat, Doc. parl. S.*, 15 juillet 2009, [en ligne – consulté le 12 septembre 2013], <http://www.senat.fr/noticerap/2008/r08-558-notice.html>

²⁰¹ Projet d'article 1379 alinéa 2 du code civil. Sur les dérives de ce système, Cf. WESSNER Pierre, « Les effets de la responsabilité civile dans la perspective d'une révision du code civil français : quelques observations débridées d'un juriste suisse », *Revue des contrats*, 1er janvier 2007, n°1, p.171 : « *Est-ce qu'une équipe de football privée d'un joueur vedette à la suite d'un accident sera légitimée à être indemnisée en raison des pertes de recettes qu'elle subit, en raison de l'absence du joueur ou de réactions des sponsors ?* ». Pour éviter des recours abusifs, le système Suisse, limite ainsi la possibilité de mobiliser ce mécanisme en exigeant que les victimes par ricochet puissent se prévaloir d'une norme leur conférant une protection spécifique.

²⁰² Cass., 27 novembre 1844, Sirey, 1844.1, p. 911.

²⁰³ MAISTRE DU CHAMBON Patrick, « Mode d'acquisition de la propriété – Chasse », *J.-CL. Civil*, fasc. 10, 27 novembre 2012, point n°102.

²⁰⁴ Cass. civ 3ème, 4 févr. 1971 : JCP G 1971.2.16781, note Lindon ; Cass. civ 3ème, 19 nov. 1986 : Bull. 1986. II.172, p. 116 – Cf. TREBULLE François Guy, « Les techniques contentieuses au service de l'environnement : le contentieux civil », in ASSOCIATION DES HAUTES JURIDICTIONS DE CASSATION DES PAYS AYANT EN PARTAGE L'USAGE DU FRANÇAIS (AHJUCAF), *Actes de la conférence des présidents de cours suprêmes des Etats francophones d'Afrique sur la contribution du droit au développement durable*, Paris, Cour de Cassation (Ed.), [en ligne – consulté le 2 octobre 2013], 4 février 2005, URL : http://www.courdecassation.fr/colloques_activites_formation_4/2005_2033/intervention_m_trebulle_8133.html#

Les troubles anormaux de voisinage peuvent être invoqués pour la réparation d'un dommage matériel, mais également pour la réparation d'un dommage moral provoqué par la crainte subjective de la réalisation d'un risque futur. Le juge civil a ainsi pu estimer à plusieurs reprises qu'en cas de prévision de dommage certain à court terme (notion de « *préjudice grave et imminent* »)²⁰⁵, la théorie des troubles anormaux de voisinage peut être invoquée à l'appui d'une demande de cessation du trouble ou d'indemnisation²⁰⁶. Il en a été jugé ainsi s'agissant de la proximité d'une grange de stockage de paille de nature à générer un incendie²⁰⁷, d'un parcours de golf exposant les riverains à des tirs de forte puissance²⁰⁸, ou de la crainte engendré par l'absence de preuve de l'innocuité des antennes-relai téléphoniques²⁰⁹. Il est alors possible d'imaginer que ce type de recours puisse être envisagé en matière de risques naturels, par les riverains d'un espace boisé non débroussaillé qui redouteraient un incendie, ou par les voisins d'un espace naturel non endigué sur le littoral craignant un risque de submersion marine. Dans le cas où ce type de contentieux se présenterait, la légalité de l'absence de débroussaillage ou d'endiguement ne pourrait pas efficacement être mise en avant, puisqu'il est admis que le trouble anormal de voisinage puisse naître d'une activité tout à fait licite²¹⁰.

Il est à noter que le juge appréciera tout de même la notion « d'anormalité » au regard des circonstances de lieu et de temps rencontrées. C'est dans ce contexte qu'il pourrait éventuellement se saisir de la notion de risque inhérent au voisinage des espaces naturels pour refuser de faire droit à une demande de cessation de trouble ou d'indemnisation²¹¹.

Si la responsabilité sans faute peut être mobilisée pour le contentieux civil des risques naturels et espaces de nature, elle peut également l'être en matière de contentieux administratif. Le recours à la notion de responsabilité sans faute va toutefois prendre une tournure différente dans ce dernier cas. En effet, si le juge civil accepte de recourir facilement à la responsabilité du fait des choses, le juge administratif va pour sa part encadrer de manière plus stricte les cas de responsabilité sans faute en mettant en balance les intérêts publics et privés avant de faire droit à toute indemnisation (B). Le professeur Jean-Pierre Bourgeois évoque à ce sujet, un « divorce inévitable », dont les signes avant-coureurs auraient pu être identifiés au moment même de l'émergence du concept, le juge civil se rattachant aux dispositions du code civil, et le juge administratif, à l'équité²¹².

²⁰⁵ COUR DE CASSATION, Rapport annuel 2011 – Le risque, Paris, La Documentation française (Ed.), 2012, p. 368-370.

²⁰⁶ Voir COURTIEU Denis, « Troubles de voisinage », *J.-CL. Civil*, fasc. unique, 17 novembre 2008, point n°54. – Voir aussi GODFRIN Gilles, « Trouble de voisinage et responsabilité environnementale », *Responsabilité et environnement*, avril 2009, n°54, p.16-23.

²⁰⁷ Cass. civ 2, 24 févr. 2005 : Juris-Data n°2005-027086.

²⁰⁸ Cass. civ 2, 10 juin 2004, n°03-10.434, Bull. 2004.II.291.

²⁰⁹ CA Versailles, 4 fév. 2009, n°08/08775 : Juris-Data n°2009-000135 ; Resp.civ. et assur. 2009, comm. 75, note G. Courtieu.

²¹⁰ MAISTRE DU CHAMBON Patrick, « Mode d'acquisition de la propriété – Chasse », *J.-CL. Civil*, fasc. 10, 27 novembre 2012, point n°102.

²¹¹ Cf. infra, p. 82.

²¹² BOURGEOIS Jean-Pierre, *op.cit.*

« Le divorce est inévitable parce que les deux jurisprudences partent de postulats différents. D'un côté, celui d'une égalité naturelle entre les individus, que l'application de textes réprimant la faute suffit à faire respecter.

B/ La responsabilité administrative sans faute, un concept applicable aux risques naturels

La responsabilité administrative sans faute s'inscrit dans une volonté de rétablissement d'un équilibre entre intérêts privés et intérêt public (1). Elle peut être fondée sur le risque et s'applique dans ce cas aux contentieux des espaces naturels (2). Les limites de ce type de recours et leurs perspectives d'évolution seront examinées (3).

1) La responsabilité administrative sans faute, outil de rétablissement d'un équilibre rompu

Interpellé par les arguments du commissaire du gouvernement Jean Romieu se référant à l'autonomie du droit administratif et à la notion d'équité devant guider l'action du juge, le Conseil d'Etat consacre dès 1895, dans le cadre de l'arrêt Cames, le principe selon lequel la responsabilité de l'Administration peut se trouver engagée, même en l'absence de faute²¹³. Ce nouveau fondement de responsabilité émerge dans le but de corriger un déséquilibre entre intérêts étatiques et intérêts privés, et trouve sa justification directe au sein de l'arrêt Blanco rendu par le tribunal des conflits en 1873 qui posait le principe selon lequel la responsabilité pouvant incomber à l'autorité administrative « *n'est ni générale, ni absolue* », cette dernière obéissant à des « *règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droit privés* »²¹⁴.

C'est là que réside la principale distinction entre la responsabilité administrative sans faute et la responsabilité civile sans faute. Ainsi, le fait que l'Administration puisse être gardienne des biens qu'elle possède ou dont elle a la gestion, n'entraînera pas nécessairement l'engagement de sa responsabilité sans faute en cas de dommage. Une mise en balance préalable de l'intérêt tiré du fonctionnement des services publics, et de l'intérêt privé au nom duquel une réparation pécuniaire est demandée, devra être réalisée en amont²¹⁵. Dans cette conception, l'autorité administrative, dans l'hypothèse d'un dommage excédant celui auquel doivent normalement s'attendre les citoyens du fait de l'existence d'un service public, va endosser la responsabilité nécessaire au rétablissement de l'équilibre rompu. Cette idée se retrouve dans l'ensemble des

De l'autre, celui d'un contrat social inégal, mais nécessaire, qui en peut durer que dans la mesure où le déséquilibre entre le pouvoir d'intervention de l'Etat et les droits et intérêts individuels ne dépasse jamais les limites de l'acceptable ».

²¹³ CE, 21 juin 1895, Cames, Rec. 509, concl. Romieu, D. 1896.3.65, concl. Romieu ; S. 1897.3.33, concl. Romieu, note Hauriou.

²¹⁴ TC, 8 févr. 1873, Blanco : Rec. 1^{er} suppl. 61, concl. David ; D. 1873.3.20, concl. David ; S. 1873.3.153, concl. David.

²¹⁵ Cf. BOURGEOIS Jean-Pierre, « Un double centenaire – C.E., 21 juin 1895 et Cass. Civ., 16 juin 1896 » : « Le principe, de justice et d'équité, réside sans doute dans la nécessité d'assurer le maintien d'un équilibre [...] entre l'avantage que l'individu tire ou peut tirer de l'activité de l'Etat, et le coût qu'il doit supporter en contrepartie de cet avantage [...] ce principe fonde la légitimité de l'action de l'Etat, justifie ses pouvoirs exorbitants par l'avantage qu'il procure [...] ».

hypothèses dans lesquelles une responsabilité administrative sans faute a été reconnue, lesquelles sont nombreuses²¹⁶.

François Vincent propose une classification²¹⁷ des hypothèses rencontrées en distinguant les cas de responsabilité sans faute fondée sur le risque et les cas de responsabilité sans faute fondée sur la rupture d'égalité devant les charges publiques (*Cf. Annexe 3 - Les types de responsabilité administrative sans faute*). En matière de risques naturels, seuls les premiers ont vocation à s'appliquer (2).

2) L'applicabilité de la responsabilité administrative sans faute fondée sur le risque au contentieux des espaces naturels

La doctrine relève une prise d'importance de la responsabilité administrative sans faute dans le domaine du contentieux des risques naturels, bien que celle-ci coexiste avec la responsabilité pour faute, qui demeure le principe²¹⁸.

La responsabilité administrative sans faute fondée sur le risque va en effet pouvoir être utilisée pour obtenir la réparation d'un dommage causé à un collaborateur occasionnel de service public²¹⁹, ainsi d'un dommage causé aux tiers²²⁰ par un ouvrage public²²¹ ou par des travaux publics²²². Ces différents cas sont susceptibles de se présenter au sein d'un espace naturel²²³.

L'étude de la jurisprudence révèle que propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels sont principalement concernés par la responsabilité administrative du fait des dommages causés à

²¹⁶ François VINCENT évoque un « ensemble hétéroclite » pouvant être organisé en différentes catégories (VINCENT François, « Responsabilité sans faute », *J.-CL. Administratif*, fasc. 824, 17 novembre 2008, point n°3).

²¹⁷ *Idem*.

²¹⁸ CANS Chantal, DINIZ Inès, PONTIER Jean-Marie, TOURET Didier, *Traité de droit des risques naturels*, p. 684.

²¹⁹ CE 22 nov. 1946, Commune de Saint-Priest-la-Plaine, Rec. 279 ; D. 1947.375, note Blaevoet ; S. 1947.3.105, note F.P.B.

²²⁰ Un tiers est une personne n'utilisant pas ou ne retirant aucun avantage de l'ouvrage ou du travail public. Sur la distinction tiers/usager, *Cf.* conclusion de Rivet, CE, 20 mars 1926, Grimaud : RD publ. 1926, p. 258.

²²¹ La notion d'ouvrage public est définie par la jurisprudence qui a dégagé 3 critères d'identification : immeuble résultant d'un travail de l'homme ou aménagé par l'homme, et affecté à l'intérêt général (CE, avis, 29 avr. 2010, n°323179).

²²² CE Ass. 28 mai 1971, Département du Var c/Entreprise Bec Frères, Rec. 419 ; CJEG 1971.J.235, concl. J. Théry ; JCP 1972.II.17133, note Verrier.

²²³ Le troisième type de responsabilité fondée sur le risque, à savoir la responsabilité du fait des choses, méthodes et situations dangereuses, semble n'avoir pas été appliquée aux espaces naturels pour le moment (TA Toulouse, 4 fév. 2004, Mme Cossou et MAAF Assurance c/ Commune de Saint-Béat et société AGF, n°02/724 et 02/1439 : suite à l'endommagement d'un restaurant par la chute d'un bloc rocheux en provenance du domaine privé communal, le juge administratif rejette l'hypothèse d'application d'une responsabilité fondée sur le risque en sous-entendant que si le risque en question est connu, ancien et a donné lieu à plusieurs incidents majeurs, celui-ci n'a pas été créé par l'Administration).

un tiers par un travail ou un ouvrage publics. Un préjudice anormal et spécial devra alors être soulevé²²⁴.

S'agissant des travaux publics, il est possible d'imaginer que la responsabilité administrative sans faute puisse être invoquée à la suite d'un dommage causé à une tierce personne lors de l'exécution d'un travail de restauration écologique, ou encore à l'occasion d'un chantier de dépollution. Les dommages liés aux ouvrages publics pourront pour leur part impliquer différents éléments naturels.

En effet, le Conseil d'Etat définit l'ouvrage public comme un « *immeuble résultant d'un travail de l'homme ou aménagé par l'homme, et affecté à l'intérêt général* »²²⁵. En se référant à cette définition, les juges ont conféré le statut d'ouvrage public à un ruisseau aménagé pour l'évacuation des eaux pluviales²²⁶, à un chemin rural ouvert à la circulation publique²²⁷, à un sentier fléché de montagne²²⁸, ou encore à un site naturel spécialement aménagé par une commune pour l'accueil des touristes ne pouvant y accéder qu'après avoir acquitté un droit d'entrée²²⁹. En dehors de ces hypothèses, la mise en place d'équipements d'escalade, ou d'ouvrages de protection de falaise (filets, parades, etc.), pourrait conduire à ce que des pans rocheux aménagés reçoivent le qualificatif d'ouvrages publics. En cas de dommage impliquant ces éléments naturels aménagés, la responsabilité administrative sans faute des propriétaires ou gestionnaires d'espaces pourra être soulevée. La possibilité d'indemnisation sera toutefois exclue dans les cas où s'applique la théorie dite de « pré-occupation ». Cette théorie part du postulat selon lequel une personne s'installant à proximité d'un ouvrage public ou d'un chantier de travaux public générateur de certaines nuisances, accepte par avance les nuisances ou dommages auxquels elle s'est elle-même exposée, et renonce par la suite à l'indemnisation de ce préjudice²³⁰. La seule hypothèse dérogeant à ce bénéfice de préoccupation réside dans une aggravation imprévisible de la nuisance générée par l'ouvrage ou le travail public.

Au-delà de l'hypothèse de travaux ou d'ouvrages publics, la responsabilité sans faute de l'autorité publique propriétaire ou gestionnaire d'un espace naturel pourra également être engagée en cas de dommage causé à un collaborateur occasionnel du service public, qui participerait par exemple à une opération de comptage d'animaux.

²²⁴ Ce dernier sera caractérisé dès lors que le dommage subi par la victime excède la part de risque à laquelle peuvent normalement s'attendre les administrés. En présence d'un préjudice physique par exemple, le juge considérera que les conditions d'anormalité et de spécialité sont remplies de fait.

S'agissant des autres postes de préjudice, la caractérisation des critères d'anormalité et de spécialité sera laissée à la libre appréciation du juge. Celui-ci pourra alors s'appuyer sur un faisceau d'indices regroupant la distance à l'ouvrage, l'importance et la durée de la nuisance, la mise en œuvre d'éventuelles mesures d'atténuation, la gravité du dommage, ou encore la présence d'une aggravation de la situation antérieure (CLEMENT Jean-Nicolas, « Responsabilité sans faute de l'Administration », *J.-CL. Environnement et Développement Durable*, fasc. 5010, 1^{er} septembre 2011, points 34 à 40). Il appartiendra au demandeur d'apporter la preuve de la réunion de ces deux conditions, en sus de la preuve de l'existence d'un lien de causalité entre l'activité de l'Administration et la survenance du dommage.

²²⁵ CE, avis, 29 avr. 2010, n°323179.

²²⁶ CE, 10 avr. 1974, Ville Cannes c/ sté Ricordel : Rec. CE 1974, tables, p. 1195 ; CE, 9 juill. 1975, cne Simiane-la-Rotonde : Rec. CE 1975, p. 1055

²²⁷ CAA Bordeaux, 8 mars 1999, consorts Yerle, n°96BX01737.

²²⁸ CAA Lyon, 25 sept. 1990, Collard, n°89LY001063.

²²⁹ CE, 29 sept. 1982, Epoux Pezet, n°24439.

²³⁰ CE, 20 oct. 1948, Ville Marseille : Gaz. Pal. 1948, 1, p. 249.

L'engagement de la responsabilité administrative sans faute se heurte enfin à certaines limites, et se pose la question de savoir quelle pourrait être son évolution (3).

3) Limites et perspectives d'évolution

En matière de responsabilité administrative sans faute, différentes cause d'exonération pourront intervenir. L'Administration pourra tenter de se dégager de sa responsabilité en invoquant la faute de la victime, qui pourra conduire à une exonération totale ou partielle de responsabilité, ou la force majeure, qui semble être en position de recul au regard de l'évolution des connaissances scientifiques et des moyens techniques actuels²³¹. Le fait du tiers et le cas fortuit ne possède pour leur part aucune force exonératoire²³².

Concernant les tendances et perspectives d'évolution de la responsabilité administrative sans faute, la doctrine s'inquiète d'une « déstabilisation »²³³ du droit public par ce mécanisme. En effet, malgré la mise en balance des intérêts publics et privés, certains auteurs entrevoient une tendance à l'indemnisation de plus en plus systématique²³⁴ et un risque de déresponsabilisation des victimes difficilement compatible avec la fin de l'Etat providence²³⁵. Le professeur Jean-Bernard Auby préconise ainsi d'encourager les citoyens à prendre conscience des risques qui les entourent, et dénonce « *le regard impatient d'une société qui croit toujours que l'on peut la protéger bien au-delà de ce qui est réellement possible* »²³⁶. Il craint ainsi une perte de sens de « *la construction intellectuelle et juridique de la responsabilité administrative* », et une mise à mal des mécanismes de l'imputation de la responsabilité qui « *risquent d'être de moins en moins pris au sérieux à force d'être débordés*

²³¹ L'état de catastrophe naturelle ne caractérise ainsi pas nécessairement un cas de force majeure. Voir en ce sens TA Montpellier, 18 déc. 1996, MAIF c : Cne Saint-Jean-Pla-de-Corts : JurisData n°1996-005011.

Cf. également DINIZ Inès, « La responsabilité administrative et pénale dans le domaine des risques naturels majeurs », in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (SFDE), *La prévention des risques naturels. Bilan et perspectives en droit national et en droit comparé*, actes du colloque national de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, Biarritz, 8 et 9 novembre 2007, sous la dir. De Serge SOUMASTRE, Paris, MEEDM (Ed.), 2007, p. 134 : « *Selon l'étude de jurisprudence menée par Béatrice HAGEGE entre 1910 et 2001, la force majeure n'a permis de libérer le défendeur que dans 18% des cas dans lesquels elle a été alléguée. Il s'agit surtout de se demander si la force majeure est encore un moyen de défense pertinent à une époque où l'on renforce la connaissance du risque par une politique de prévention des risques naturels qui aboutit à en dénier ou en limiter le caractère d'imprévisibilité* ».

²³² CLEMENT Jean-Nicolas, *op.cit.*, point 42.

²³³ AUBY Jean-Bernard, « Le droit administratif dans la société du risque, quelques réflexions », in CONSEIL D'ÉTAT, *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public*, Paris, La Documentation française (Ed.), 2005, p. 354.

²³⁴ Cette tendance vers une indemnisation plus large s'illustre notamment au travers de l'indemnisation de postes de préjudices supplémentaires, à l'instar du préjudice moral (CE Ass., 24 nov. 1961, Ministre des travaux publics c/ Consorts Lettisserand, Rec. 661 ; D. 1962.34, concl. Heumann ; S. 1962.82, concl. Heumann, note Vignes ; AJ 1962.22, chr. Galabert et Gentot ; JCP 1962.II.12425, note Luce ; RD publ. 1962.330, note M. Waline).

²³⁵ Idem : « *la culture de l'Etat providence poussait à faire en sorte que les autorités publiques prennent en charge une part maximale du fardeau de la prévention et de la réparation. Dans la situation d'aujourd'hui, l'objectif d'élimination des risques est dans la plupart des cas inaccessible. Et la prise en charge publique approche ses limites – financières notamment* ».

²³⁶ *Ibid.*, p. 352.

par des systèmes d'indemnisation automatique »²³⁷. D'autres auteurs vont également en ce sens en affirmant « qu'aucune société ne peut supporter, en termes financiers comme en termes de principe, les conséquences qui résulteraient d'un système quasi-exclusif de responsabilité sans faute, sans compter les autres incidences que cela pourrait avoir sur le comportement des personnes »²³⁸. Certains craignent enfin, une « paralysie » de l'action publique, l'Administration réservant désormais une part de son budget à la dépense contentieuse et aux indemnités qui en découlent, au lieu de mobiliser ces sommes à des fins de prévention des dommages²³⁹.

Face à ces craintes, il peut être intéressant de prendre du recul en s'intéressant à la conception de la responsabilité administrative sans faute dans les Etats voisins. Outre-manche par exemple, le juge britannique adopte par exemple le raisonnement selon lequel l'existence des services publics constitue un avantage pour l'ensemble des citoyens, qui n'ont, dès lors, pas à se prévaloir d'un dysfonctionnement de ces mêmes services publics pour obtenir une indemnité²⁴⁰. Dans cette conception, un dommage inhérent et nécessaire à une activité administrative entraîne ainsi une irresponsabilité de l'Administration. Extrapolée au droit français, cette analyse conduirait par exemple à considérer que le service public de préservation de l'environnement et d'accès à la nature, au sein des Parcs Nationaux par exemple, est de nature à exempter l'Administration de toute responsabilité en cas de dommage causé à un tiers par un travail public. A l'inverse, en Belgique, l'Administration est beaucoup plus contrainte car soumise aux règles de la responsabilité civile²⁴¹. Ce constat reste tout de même à nuancer car si l'Administration doit répondre de ses actes devant la Cour de Cassation, et non devant le Conseil d'Etat, le juge belge confère à la responsabilité civile du fait des choses un champ d'application plus limité qu'en France, par l'exigence d'un vice de la chose notamment.

CONCLUSION DE SECTION 1 :

La notion de responsabilité sans faute, manifestation de la socialisation du risque, s'est développée au sein du droit prétorien français à partir du XIX^{ème} siècle, afin de faire face à un nouveau défi posé par la Révolution industrielle : l'indemnisation des accidentés du travail. Au fil des évolutions sociétales, et des nouvelles problématiques non appréhendées par le législateur, la notion a ensuite su trouver sa place, tant au sein de la jurisprudence civile que de la jurisprudence administrative.

²³⁷ *Ibid.*, p. 356.

²³⁸ CANS Chantal, DINIZ Inès, PONTIER Jean-Marie, TOURET Didier, *Traité de droit des risques naturels*, p. 684.

²³⁹ Cf. VATNA Loïc, « La responsabilité des communes du fait des mesures de police visant la prévention des catastrophes naturelles », *AJDA*, avril 2009, p. 628.

²⁴⁰ Voir en ce sens FAIRGRIEVE Duncan, « Responsabilité et risques : l'approche outre-manche », in CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public*, Paris, La Documentation française (Ed.), 2005, p. 373 : « Les tribunaux anglais ont eu tendance à considérer que les conséquences des risques créés par des activités de la puissance publique devraient peser sur l'individu plutôt que sur la collectivité ».

²⁴¹ DUBUISSON Bernard, *op.cit.*, p. 125.

Cour de Cassation de Belgique, 5 novembre 1920, *La Flandria*, Pas., 1920, I, p. 193.

A ce jour, les responsabilités civile et administrative sans faute sont mobilisables dans le cadre du contentieux des espaces et risques naturels, et leur influence semble progresser. La codification de la notion de responsabilité civile sans faute a d'ailleurs été proposée par la commission Catala, tandis que la doctrine s'inquiète des dérives que pourraient entraîner une expansion du contentieux de la responsabilité administrative sans faute dans un contexte de rigueur économique et de refus du risque.

Pour l'heure, la responsabilité sans faute semble avoir de beaux jours devant elle, notamment dans le contentieux des espaces et risques naturels, lequel mobilise tantôt le droit civil et tantôt le droit administratif, en fonction du statut domanial de la zone considérée (section 2).

Section 2/ Le statut domanial des espaces naturels littoraux, préalable nécessaire à l'identification du régime de responsabilité sans faute approprié

Face à l'essor des systèmes de responsabilité sans faute, tant sur le plan civil qu'administratif, propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels sont à ce jour susceptibles de voir leur responsabilité engagée du fait des risques naturels qui impacteraient des personnes ou des biens, au sein des sites naturels, ou à proximité de ces derniers. Cette problématique se révèle d'autant plus préoccupante sur le littoral, espace dont la gestion se révèle paradoxale. En effet, tandis que la fréquentation touristique y est en constante augmentation²⁴² et induit une demande de sécurité dans les espaces visités, le littoral est également caractérisé par une biodiversité exceptionnelle²⁴³ qu'il convient de préserver en limitant les interventions de l'Homme sur le milieu naturel. Il y a là un antagonisme qui peut se révéler problématique : des modes de gestion à visée naturaliste peuvent par exemple être remis en question par des impératifs de sécurisation des espaces. Cette question est encore plus prégnante dans les hypothèses où les choix de gestion se trouvent contraints par la crainte du contentieux, malgré l'absence de faute de la part du propriétaire ou gestionnaire du site naturel.

Les régimes de responsabilités civiles et administratives sans faute vont en effet trouver à s'appliquer dans certaines hypothèses de dommages liés à la réalisation d'un risque naturel : la détermination de l'applicabilité de l'un ou l'autre de ces régimes va être fonction du statut domanial du fonds de provenance de l'élément dommageable (§1). Il en sera donné une illustration méditerranéenne dans le domaine des éboulements rocheux (§2).

²⁴² A titre d'illustration, le littoral méditerranéen français a accueilli plus de 118 millions de touristes (étrangers ou nationaux) en 2000, et devait accueillir 165 millions de personnes en 2025 (Cf. PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT (PNUE), PLAN D'ACTION POUR LA MEDITERRANEE (PAM), PLAN BLEU, *Dossier sur le tourisme et le développement durable en Méditerranée, Série des rapports techniques du PAM, n°159*, Athènes, PNUE/PAM (Ed.), 2005, p. 17).

²⁴³ Il sera pris pour exemple la zone méditerranéenne qui constitue l'un des 34 points chauds de biodiversité au niveau mondial (« *biodiversity hot-spots* »). Développé, sur la base des travaux de l'écologue Norman MYERS, par l'ONG « Conservation International », le concept de point chaud permet d'identifier les espaces concentrant un grand nombre d'espèces (au moins 1500 espèces endémiques), et dont la préservation est menacée (secteurs où est enregistrée une perte d'au moins 70% des habitats et espèces originels).

L'espace Méditerranéen, ne représentant que 2% de la surface terrestre mondiale, rassemblerait notamment 10% des végétaux supérieurs mondiaux (Cf. MEDAIL Frederic, QUEZEL Pierre, "Hot-spots analysis for conservation of plant biodiversity in the Mediterranean basin", *Annals of the Missouri Botanical Garden*, 1997, p. 112-127).

§ 1 / Domanialités publique et privée, déterminantes du droit applicable

Les règles du litige engagé sur la base d'une responsabilité sans faute varient selon le statut de l'espace sur lequel on se trouve et selon la qualification juridique attribuée à l'élément dommageable. Il convient en effet de distinguer en la matière selon que l'on se trouve en présence d'un bien dommageable appartenant au domaine privé d'une personne, ou d'un bien dommageable soumis au régime de la domanialité publique. Découleront de cette qualification la règle de droit invocable ainsi que la juridiction compétente.

Caractérisée par son apparition récente (A), la distinction entre domaine public et domaine privé sert ainsi un intérêt fonctionnel (B).

A/ Une distinction récente

La différenciation opérée entre les notions de domaine public et privé est relativement récente puisque celle-ci n'apparaît clairement qu'à la fin du XVIII^{ème} siècle.

En cette époque révolutionnaire apparaît en effet l'idée selon laquelle la propriété privée doit être conçue comme étant pleine et entière²⁴⁴. Cette conception rompt totalement avec les usages féodaux qui s'appliquaient jusqu'alors, à l'instar de la tenure, mécanisme en vertu duquel un seigneur concédait à un paysan le droit d'user et de percevoir les fruits de ses biens (propriété utile), tout en conservant la faculté d'aliéner ces mêmes biens (propriété éminente).

Si la Révolution française marque les débuts de la conception actuelle de la propriété privée, elle porte également la notion de domanialité publique, ou plutôt de ce qui est dénommé à l'époque « le domaine national ». S'il était en effet d'usage de distinguer sous l'Ancien Régime, les biens personnels du monarque des biens de la couronne insusceptibles d'appropriation par le roi²⁴⁵, les lois domaniales des 22 novembre et 1^{er} décembre 1790 vont consacrer pour la première fois la notion de « domaine national ». Celui-ci s'entend alors des biens appartenant à l'ensemble des nationaux français et ne pouvant faire l'objet d'aliénations que sur autorisation expresse et conjointe du corps législatif et du roi de France²⁴⁶. Cette notion de « domaine national » sera reprise par ailleurs en 1804 par les rédacteurs du code civil, qui exposeront en un article 538 : « *sont considérés comme des dépendances du*

²⁴⁴ Les événements révolutionnaires de 1789 vont conduire à la consécration du caractère inviolable et sacré de la propriété individuelle, dans le cadre de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Pour une analyse approfondie de cet historique, se référer à l'article d'Edith GERAUD-LLORCA, « La doctrine et la propriété à la fin de l'Ancien Régime 1750-1789 », in CENTRE D'HISTOIRE DU DROIT ET DE RECHERCHE INTER-NORMATIVE DE PICARDIE, CENTRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE MARSEILLE, La doctrine juridique, Paris, PUF (Ed.), 1993, p. 53-76.

²⁴⁵ L'inaliénabilité des biens de la couronne fut posée par l'Edit de Moulins en 1566.

²⁴⁶ « *Il était juste que la nation se réservât le plus bel attribut du droit de propriété, celui de disposer. L'expérience a démontré d'ailleurs jusqu'à quel point, dans des temps difficiles, et sous des princes faibles, la dissipation du domaine peut être portée. Il convenait d'enlever la faculté de disposer des propriétés domaniales au régime du bon plaisir et des ordonnances, et de le confier aux pouvoirs constitués, chargés de représenter la nation. Le même article 8 de la loi du 22 novembre 1790 déclare qu'aucune disposition du domaine n'aura lieu qu'en vertu d'une loi. Le concours des deux chambres et du roi est donc nécessaire sous le régime actuel* » (Cf. ROLLAND DE VILLARGUES Jean-Joseph, *Répertoire de la jurisprudence du notariat*, Paris, Administration jurisprudence du notariat (Ed.), 2^{ème} édition, Tome 3, 1841, p. 154).

domaine national les chemins, routes et rues à la charge de l'Etat, les fleuves et rivières navigables et flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et, généralement, toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles de propriété privée ».

L'article 539 du même code, relatif aux biens vacants et sans maître, traite quant à lui d'un « domaine public », en lieu et place du « domaine national » précité. Cette évolution terminologique, qui devait, dans l'esprit des rédacteurs du code, viser à éviter toute confusion entre propriété des personnes privées et propriété des personnes publiques, va pourtant soulever un débat doctrinal passionné dont les échos se perçoivent encore²⁴⁷. La formulation adoptée au sein de l'article 539 va en effet interroger les auteurs : en vertu de ce texte, des biens privés, susceptibles d'appropriation, qualifiés de vacants et sans maître, pourraient en effet intégrer un domaine public national caractérisé par son inaliénabilité. Un raisonnement loufoque selon Jean-Baptiste Proudhon, qui dénonce une grossière erreur de rédaction²⁴⁸. Le théoricien estime en effet que si un bien privé peut être récupéré par l'Etat, il ne peut qu'intégrer le domaine privé de l'autorité étatique, et ne saurait en aucun cas être incorporé d'office au domaine public national. Il en déduit une nécessaire différenciation entre le domaine privé de l'Etat, qui aurait dû être mentionné par le texte, et le domaine public, s'entendant des biens appartenant à la nation²⁴⁹.

Un second débat terminologique divisa la doctrine au cours des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. La question était alors de savoir s'il convenait de parler de « propriété » de la personne publique en présence d'un bien relevant du domaine public, comme le défendait le doyen Maurice Hauriou, ou si les termes de « droit d'administration » ou « droit de garde » proposés respectivement par Jean-Baptiste Proudhon et Berthélémy, se révélaient plus adaptés à la situation²⁵⁰. En effet, si dans le cas de changement de statut domanial, un bien ne change pas pour autant de main, certains principes fondamentaux régissant la domanialité publique, à l'instar de l'inaliénabilité, font obstacle à la réunion de l'usus, du fructus et de l'abusus, composantes du droit de propriété « traditionnel ». C'est finalement la première hypothèse qui

²⁴⁷ LAVAL Nathalie, « Développement économique et domaine public », *Les Petites Affiches*, 9 juillet 1997, n°82, p.8 : « *La conception selon laquelle le domaine public est insusceptible de propriété a été une parenthèse relativement courte dans le temps, mais cette crise de la propriété publique, amenée par Pardessus, Foucart et systématisée par Proudhon a été suffisamment influente pour convaincre la quasi-totalité de la doctrine à se rallier à cette théorie* ».

²⁴⁸ PROUDHON Jean-Baptiste-Victor, *Traité du domaine public ou De la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Dijon, Victor Lagier (Ed.), 2^{ème} édition, tome 1, 1833, point n°206.

²⁴⁹ Voir en ce sens DAVID Carine, « Pour une approche renouvelée du droit français de la domanialité publique », *Les Petites Affiches*, 17 août 2007, p.3 « *Le passage du domaine national au domaine public va être interprété comme opérant une différenciation entre domaine public et domaine privé, ce qui va entraîner la dichotomie que l'on rencontre encore aujourd'hui* ». L'auteure souligne une distinction « *tronquée dès l'origine* ».

Il est par ailleurs à noter que Jean-Baptiste PROUDHON transpose également son raisonnement à l'échelle communale, en distinguant domaine public municipal et domaine communal (Cf. PROUDHON Jean-Baptiste-Victor, *Traité du domaine public ou De la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Dijon, Victor Lagier (Ed.), 2^{ème} édition, tome 2, 1833, point n°330).

²⁵⁰ ARBOUSSET Hervé, *Droit administratif des biens*, Paris, Studyrama (Ed.), Collection Panorama du droit, 2005, p.57.

fut retenue par la jurisprudence dès 1963²⁵¹, étant entendu que le droit de propriété détenu par les personnes publiques sur leur domaine public « *est d'une nature spécifique et ne peut, de ce fait, être confondu avec le droit de propriété privé* »²⁵². A ce jour, cette question continue de susciter l'intérêt. Le professeur Philippe Yolka suggère ainsi de distinguer les notions de propriété publique (corps de règles s'appliquant à l'ensemble des biens de la personne publique) et de domanialité publique (corps de règles spécifiques aux biens relevant du domaine public)²⁵³. Le juriste Hervé Arbousset propose pour sa part de recourir au terme de « *propriété administrative* » qui avait été suggéré par Maurice Hauriou²⁵⁴. Il est enfin intéressant de relever que le législateur a choisi d'entériner la conception d'une propriété propre à l'Administration puisqu'existe depuis 2006, le code général de la *propriété* des personnes publiques²⁵⁵.

La distinction opérée, d'une part entre propriété privée et propriété publique, et d'autre part entre domaine public et domaine privé des personnes publiques, est donc relativement récente. Face à la diversité des situations rencontrées, elle se révèle parfois complexe (B).

B/ Une distinction parfois complexe

Les espaces naturels peuvent appartenir à des personnes privées (particuliers, organismes associatifs, fondations) ou à des personnes publiques (Etat, établissements publics, collectivités territoriales). Dans le cas d'une appropriation privée, il n'existe pas de difficulté particulière quant au régime de responsabilité sans faute applicable ou à la juridiction compétente pour statuer : si la chose dommageable est issue d'une propriété privée, la responsabilité du fait des choses pourra en effet être invoquée, et il appartiendra au juge civil de trancher le litige qui lui est soumis. Dans le cas d'une appropriation publique du bien dommageable, l'application d'un régime de responsabilité administrative sans faute soumis à la juridiction administrative ne sera par contre pas systématique. Il conviendra en effet de distinguer selon que l'on se situe en présence du domaine public de la personne publique, ou en présence de son domaine privé.

²⁵¹ A la fois par la Cour de Cassation qui a pu considérer dès 1963 qu'un établissement public pouvait posséder un domaine public (Cass., 2 avril 1963, Montagne, AJDA, 1963, 2^e partie, p. 486), puis par le Conseil d'Etat qui a procédé au même constat (CE sect. soc, avis n°319.305, 28 nov. 1978, AJDA, 1978, II.586 (établissement public hospitalier) ; voir aussi CE, 6 fév. 1981, Epp, Rec. Lebon, T., p. 745 (SIVOM) et CE, 21 mars 1984, Mansuy, Rec. 616 ; RFDA 1984.54, note A.A. ; D. 1984.510, note Moderne ; JCP 1985.II.20393, note Hervouet ; RD publ. 1985. 1059, note Y. Gaudemet ; CJEG 1984.J.258, note Sablière et p. 274, concl. Dondoux (établissement public d'aménagement régional)).

²⁵² ARBOUSSET Hervé, *Droit administratif des biens*, Paris, Studyrama (Ed.), Collection Panorama du droit, 2005, p.59.

²⁵³ YOLKA Philippe, *La propriété publique : éléments pour une théorie*, Paris, L.G.D.J. (Ed.), 1997, 649 p.

²⁵⁴ Idem.

²⁵⁵ Le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) a été adopté par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques (JORF n° 95 du 22 avril 2006, page 6024, texte n° 21) et a été ratifié par la loi du 12 mai 2009. Voir sur ce point les réflexions de Carine DAVID, qui estime que les règles touchant à la domanialité publique auraient dû relever d'un texte de loi, et non d'une ordonnance. Elle relève sur ce point un souci de légitimité (Cf. DAVID Carine, « Pour une approche renouvelée du droit français de la domanialité publique », p.3).

Il est également à noter que la partie réglementaire dudit code n'a pas encore été rédigée. Ce sont donc pour l'instant les dispositions du code du domaine de l'Etat qui s'appliquent.

Afin de parvenir à faire cette distinction, la doctrine a proposé différents critères d'identification des biens relevant du domaine public des personnes publiques.

Ainsi, selon le doyen Maurice Hauriou, un bien relève du domaine public dès lors qu'il appartient à une personne publique et qu'il est affecté à l'utilité publique par l'autorité administrative. Cette affectation doit, à son sens, revêtir la forme d'un acte administratif de classement²⁵⁶. Pour Marcel Waline, le classement d'un bien au sein du domaine public ne saurait dépendre du simple bon vouloir de l'Administration. Il propose ainsi d'ajouter au critère d'affectation administrative proposé par Maurice Hauriou, le critère d'adaptation particulière à l'utilité publique, par une configuration naturelle ou un aménagement spécial²⁵⁷.

Ces réflexions doctrinales ont par ailleurs inspiré le droit prétorien. Les critères d'appartenance au domaine public énoncés par Hauriou et Waline ont en effet été repris par la jurisprudence administrative : dès 1935, le Conseil d'Etat pose le principe selon lequel l'appartenance d'un bien au domaine public est conditionnée par l'affectation de ce dernier à l'usage du public²⁵⁸. En 1956, la Haute juridiction admet qu'une affectation aux besoins d'un service public constitue également un critère d'identification du domaine public, tout en exigeant un aménagement spécial de ce domaine pour les besoins de ce service²⁵⁹. Cette notion d'aménagement spécial sera également appliquée par la suite dans l'hypothèse d'une affectation du domaine à l'usage du public, même en l'absence de service public²⁶⁰. En sus de cette affectation à l'utilité publique, le Conseil d'Etat pose le principe selon lequel la notion de domanialité publique ne pourra être retenue qu'en présence d'une pleine propriété de la personne publique²⁶¹. Ces critères furent par la suite repris au sein du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). L'article L2111-1 du CGPPP prend en effet le soin de retranscrire les apports doctrinaux et prétoriens précités, avec quelques réajustements toutefois : en sus d'une pleine propriété, le texte exige ainsi une affectation à l'usage *direct* du public ou à un service public, et un aménagement *indispensable* à cette affectation²⁶².

²⁵⁶ HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Dalloz (Ed.), 12^e édition, 2002, p. 804.

²⁵⁷ WALINE Marcel, *Les mutations domaniales – Etudes des rapports des administrations publiques à l'occasion de leurs domaines publics respectifs*, Paris, Jouve (Ed.), 1925, p. 46-47.

²⁵⁸ CE Sect., 28 juin 1935, Marécar, Rec. 734 ; S. 1937.3.43, concl. R. Latournerie ; D. 1936.3.20, concl. R. Latournerie, note M. Waline ; RD publ. 1935.590, concl. R. Latournerie, note G.J.

²⁵⁹ CE Sect., 19 oct. 1956, Société Lebéton, Rec. 375 ; D. 1956.681, concl. Long ; RD publ. 1957.310, concl. Long ; AJ 1956.II.472, concl. Long et 488, chr. Fournier et Braibant ; JCP 1957.II.9765, note Blaevoet ; RA 1956.617, et 1957.131, note Liet-Veaux et Morice.

²⁶⁰ CE Ass., 22 avr. 1960, Berthier, Rec. 264 ; RD publ. 1960.1213, concl. Henry ; AJ 1960.I.78, chr. Combarous et Galabert ; AJ 1960.I.140, note Vergnaud.

²⁶¹ CE Sect., 19 mars 1965, Société Lyonnaise des eaux et de l'éclairage, JCP 1966, n°14583, note J. Dufau.

²⁶² Article L2111-1 CGPPP : « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* ».

S'agissant du cas particulier des objets mobiliers, il est à noter qu'une valeur particulière (artistique, patrimoniale, etc.) sera également exigée (exception faite de l'hypothèse d'application de la théorie de l'accessoire prévue à l'article L2111-2 du CGPPP).

Le législateur est également allé au-delà de cette démarche d'énonciation des critères d'identification du domaine public, en fixant de manière textuelle le statut de certains espaces, et notamment le statut de certains espaces naturels. Il en est ainsi du domaine public maritime, dont la composition est fixée par l'article L2111-4 du CGPPP. En vertu de ce texte, le sol et sous-sol de la mer et des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer, les lais et relais de mer, la zone des cinquante pas géométriques bordant le littoral des départements d'outre-mer et les terrains réservés acquis par l'Etat²⁶³, font en effet partie intégrante du domaine public de l'Etat²⁶⁴, sans qu'il soit nécessaire de prouver la réunion des critères énumérés par l'article L2111-1. Le statut des chemins ruraux et forêts domaniales²⁶⁵ est également fixé par l'article L2211-1 du CGPPP, qui consacre leur appartenance au domaine privé des personnes publiques²⁶⁶. Quelques dispositions législatives spéciales issues d'autres codes s'inscrivent dans la même perspective. Le code de l'environnement prévoit ainsi en son article L322-9, que les terrains acquis par le Conservatoire du littoral, établissement public à caractère administratif, intègrent le domaine public à compter de leur classement au sein du domaine propre de l'établissement²⁶⁷. La décision de l'opportunité du classement relève par ailleurs du Conseil d'Administration du Conservatoire²⁶⁸. Les biens affectés, attribués, confiés ou remis en gestion par l'Etat au Conservatoire font quant à eux partie du domaine public, sans qu'il soit besoin de procéder à un classement en domaine propre.

S'agissant enfin des modalités de sortie d'un bien du domaine public, le code général de la propriété des personnes publiques prévoit qu'un bien « *qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement* »²⁶⁹. En exigeant le cumul d'une désaffectation de fait, et d'une décision de déclassement, le législateur s'inscrit une nouvelle fois dans la lignée de la jurisprudence antérieure²⁷⁰.

²⁶³ Terrains réservés « *en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique* ».

²⁶⁴ Une seule exception demeure en outre-mer dans le cas où une forêt domaniale se superposerait au domaine public maritime. Le tribunal des conflits a effectivement tranché dans cette hypothèse particulière, en faveur de l'application des règles applicables au domaine privé de l'Etat (Cf. T. confl., 19 janv. 2004, n° 3382, ONF : JurisData n° 2004-235273 – repris par les articles L271-2, L273-2, L276-2 et L277-2 du code forestier).

²⁶⁵ Les forêts domaniales sont soumises de manière systématique au régime forestier. Elles ne peuvent ainsi être aliénées qu'en vertu d'une loi, conformément aux dispositions de l'article L3211-5 du CGPPP.

²⁶⁶ Article L2212-1 CGPPP : « *Font également partie du domaine privé : 1° Les chemins ruraux ; 2° Les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier* ».

²⁶⁷ Article L322-9 du code de l'environnement : « *Le domaine relevant du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres est du domaine public à l'exception des terrains acquis non classés dans le domaine propre* ».

²⁶⁸ Article R322-26, II, 4° du code de l'environnement.

²⁶⁹ Article L2141-1 du CGPPP.

²⁷⁰ A titre d'illustration, Cf. CE, 20 juin 1930, Marrot, D., 1931.3.31. Voir également CE 30 déc. 2002, Commune de Pont-Audemer c. Association de sauvegarde des patrimoines de la Basse-Seine, req. n° 248787.

Il est à noter que l'exigence systématique d'un déclassement administratif, et ce, même en l'absence d'une décision de classement initiale, déroge au parallélisme des formes traditionnellement appliqué en matière juridique. Cette précaution se justifie néanmoins par la nécessité d'encadrer de manière stricte la sortie des biens du domaine public, afin d'éviter toute manœuvre frauduleuse.

Certains auteurs s'interrogent sur l'intérêt de maintenir une distinction tranchée entre biens du domaine public et biens du domaine privé. Si cette frontière était clairement identifiable par le passé, la pratique contemporaine d'exploiter économiquement des biens relevant du domaine public, ou de remplir une mission d'intérêt général sur des biens relevant du domaine privé, brouille les pistes. En outre, la distinction apparaît parfois trop rigide pour rendre compte de la réalité des usages ou de l'affectation : cette problématique a été mise en exergue dans le cas des forêts domaniales dites « de protection ». Initialement classées au sein du domaine privé de l'Etat en vue de leur exploitation économique, ces dernières ne peuvent relever du domaine public²⁷¹, malgré la reconnaissance par le juge de leur possible affectation à un service public administratif. Sur ce dernier point, la Cour de Cassation a en effet considéré que constituent un service public administratif les activités d'exploitation et d'entretien d'une forêt en vue de sa préservation écologique et de son ouverture au public²⁷². Toutefois, cette interprétation n'a pas eu de répercussions sur la classification des forêts domaniales qui ne repose à ce jour que sur un intérêt purement patrimonial, nonobstant l'intérêt écologique, ou encore social des forêts²⁷³. Une partie de la doctrine considère pour sa part qu'il n'existe pas de réelle différence de nature juridique entre domaine public et domaine privé des personnes publiques, et préfère parler « d'échelle de domanialité », ou de gradation du degré de soumission aux règles de droit public²⁷⁴.

Malgré cette complexité, la distinction entre domaine public et privé demeure à l'heure actuelle, et permet de déterminer le droit applicable en cas de litige (C).

C/ Une distinction déterminant le droit applicable

La distinction entre domaine public et domaine privé emporte différentes conséquences juridiques. En termes de protection tout d'abord, les biens du domaine public et les biens du domaine privé ne bénéficient pas de mêmes garanties puisque la domanialité publique permet de conférer le bénéfice de l'inaliénabilité²⁷⁵ et de l'imprescriptibilité.

²⁷¹ CE, sect., 28 nov. 1975, Abamonte : Rec. CE 1975, p. 602 ; D. 1976, jurispr. p. 355, note Auby ; AJDA 1976, p. 149, note Julien-Laferrrière ; Rev. adm. 1976, p. 36, note Moderne ; RD publ. 1976, p. 1050, note Waline ; JCP G 1976, II, 18467, note Boivin ; Rev. jur. env. 1976, p. 66, note Mescheriakoff.

²⁷² Cf. Cass. civ 2, 29 avr. 1998, n° 97-60.585 : JurisData n° 1998-001877 ; D. 2000, p. 232, note Schmitt; voir aussi T. confl., 19 janv. 2004, n° 3375, Cne Wildenstein : JurisData n° 2004-235276 (le juge traite de la coupe et vente de bois comme l'une des manières de gérer la forêt, laissant supposer qu'il en existe d'autres).

Pour une analyse détaillée, se reporter à l'article de Caroline CHAMARD-HEIM, « Domaine privé. – Forêts des collectivités publiques », *J.-CL. Administratif*, fasc. 409-10, 1er décembre 2009.

²⁷³ Ce point est développé par Michel PRIEUR : « *Le rôle accru de la forêt d'Etat comme instrument d'une politique de loisir et d'éducation à la nature ne peut manquer d'avoir des effets sur son statut juridique* » (PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, Dalloz (Ed.), 4ème édition, Collection Précis, 2001, Paris, p. 306). Michel PRIEUR avance en outre l'idée selon laquelle l'actuelle intangibilité statutaire découlerait de la crainte de confier par extension, l'exercice d'une mission de service public de gestion de la forêt à des propriétaires forestiers privés.

²⁷⁴ Cf. DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, De Boccard E. (Ed.), tome III, 3^{ème} édition, 1930, p. 352. - Voir également AUBY Jean-Marie, « Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration », *EDCE*, n°12, 1958, p. 35.

²⁷⁵ Bien que certains auteurs mettent en doute l'efficacité du principe d'inaliénabilité. Voir en ce sens l'article de Carine DAVID, « Pour une approche renouvelée du droit français de la domanialité publique », *Les Petites*

L'occupation des biens du domaine public est en outre toujours temporaire et elle peut faire l'objet d'une procédure de mise en concurrence²⁷⁶.

La distinction va également comporter des effets en termes de répartition des compétences inter-juridictionnelles puisque l'exercice de qualification juridique des biens va permettre de connaître les règles de droit qui leur sont applicables, et la juridiction compétente pour connaître des litiges les concernant. Ainsi, tandis que le contentieux relatif au domaine privé relèvera de la compétence du juge judiciaire, le contentieux ayant trait au domaine public sera de la compétence du juge administratif²⁷⁷. S'agissant du contentieux des espaces naturels, les trois cas de figure précédemment envisagés peuvent se présenter : l'on pourra en effet se trouver en présence d'un site appartenant à un propriétaire privé, d'un site relevant du domaine privé d'une personne publique, ou d'un site relevant du domaine public d'une personne publique. Le contentieux des espaces naturels concernera ainsi tantôt le juge civil dans les deux premiers cas, tantôt le juge administratif dans la dernière hypothèse.

Afin de rendre compte du schéma d'influence du statut domanial sur les mécanismes de responsabilité sans faute, et des conséquences pratiques que cela emporte pour les propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels, il semble opportun d'accompagner les

Affiches, 17 août 2007, p.3. L'auteure relève que la désaffectation d'un bien à l'usage du public n'est pas une étape insurmontable, et que l'inaliénabilité d'un bien du domaine public n'est pas garantie de manière pérenne. Cette possibilité de désaffectation est d'ailleurs la raison pour laquelle le Conseil Constitutionnel refuse d'octroyer une valeur constitutionnelle au principe (C.C., 18 sept 1986, déc. n°86-217 DC, *Loi relative à la liberté de communication*, JORF 19 sept. 1986, p. 11294 (point 88) ; C.C., 21 juill. 1994, déc. n°94-346 DC, *Loi complétant le code du domaine de l'Etat et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public*, JORF 23 juill. 1994, p. 10635 (point 14) ; C.C., 23 juillet 1996, déc. n°96-830 DC, *Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom*, JORF 17 juill. 1996, p. 11408 (point 5)).

Ainsi, selon l'auteure : « le régime des forêts, qui font partie du domaine privé des personnes publiques, est bien plus protecteur que le régime juridique de la plupart des biens appartenant au domaine public. En effet, l'aliénation d'un bien appartenant au domaine forestier suppose une autorisation législative, alors que pour nombre de biens du domaine public un simple acte réglementaire suffit à déclasser le bien et permettre l'aliénation ».

²⁷⁶ Cette mise en concurrence n'est cependant pas obligatoire. – Pour une critique sur ce point, voir JURION Roxanne, « Conventions domaniales : plaidoyer pour une mise en concurrence », *RGD*, mai 2013. – Voir également CE, 3 déc. 2010, n°338272 : « dans le silence des textes, l'autorité gestionnaire du domaine peut mettre en œuvre une procédure de publicité ainsi que, le cas échéant, de mise en concurrence, afin de susciter des offres concurrentes. Toutefois, en l'absence de tout texte l'imposant et de toute décision de cette autorité de soumettre sa décision à une procédure préalable, l'absence d'une telle procédure n'entache pas d'irrégularité une autorisation ou une convention d'occupation d'une dépendance du domaine public ».

²⁷⁷ « Dès 1873, le commissaire du gouvernement David avait dit, dans ses conclusions sur l'affaire Blanco, qu'il fallait distinguer entre « l'Etat puissance publique » et « l'Etat personne civile » considéré soit comme propriétaire, soit comme contractant : la distinction se trouvait également dans les travaux d'Hauriou. Mais c'est des conclusions de Romieu que date le développement de cette idée fondamentale que le droit administratif - et par conséquent la compétence administrative - ne s'applique que dans la mesure où l'administration utilise des procédés exorbitants de droit commun » (LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, DEVOLVE Pierre, GENEVOIS Bruno, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz (Ed.), 16^{ème} édition, 2007, p. 75).

Sur la compétence du juge judiciaire, voir CE Sect. 16 novembre 1960, Commune du Bugue, AJDA 1960, I, p. 184, chron. M. Galabert et Michel Gentot ; CE Sect., 28 nov. 1975, ONF, Rec. 601, AJDA 1976.148, note Julien-Laferrère ; D. 1976.355, note Auby, Rev. Adm. 1976.36, note Moderne, RDP. 1976.1051, note Waline. Voir aussi T. conflits, 24 oct. 1994, Duperray et SCI "les Rochettes", n° 2922, p. 606.

Sur la compétence du juge administratif, Cf. TC, 8 février 1873, Blanco, Rec.1er suppl.61, concl. David, et l'article R 312-7 du code de justice administrative.

précédents développements d'une illustration méditerranéenne. Cette dernière mettra en scène le risque d'éboulement rocheux, particulièrement répandu sur le pourtour méditerranéen, et le Conservatoire du littoral, établissement public dont les biens peuvent relever du domaine privé ou du domaine public, ce qui permettra d'examiner à la fois les hypothèses de responsabilité civile sans faute et les hypothèses de responsabilité administrative sans faute (§2).

§2/ Influence du statut domanial sur le type de responsabilité sans faute : illustration méditerranéenne

Entre mer et ciel, la chaîne de la Nerthe fait face à la métropole marseillaise.

Ce massif particulièrement fréquenté des randonneurs, est situé en grande partie au sein d'un espace naturel protégé de plus de 3000 hectares : le site de « la Côte Bleue », propriété du Conservatoire du littoral, géré conjointement par les communes du Rove, d'Ensuès-la-Redonne, et l'Office National des Forêts. Soumises au phénomène érosif, les formations géologiques calcaires du site se détériorent et se font parfois menaçantes pour les ouvrages routiers et constructions avoisinantes. Les volumes concernés par ce risque d'éboulement pourraient par ailleurs augmenter sous l'effet du réchauffement climatique, comme le suggère un rapport de l'Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques (INERIS) en date de novembre 2013²⁷⁸. Le réchauffement climatique pourrait en effet conduire à l'intensification des événements pluvieux, à la multiplication des cycles de gel/dégel, à l'altération chimique de la roche, ou encore à la favorisation du risque incendie qui entraînerait la disparition du couvert végétal stabilisateur du massif.

Ce contexte interroge l'établissement public propriétaire du site et les personnes publiques gestionnaires, quant aux responsabilités encourues en cas de dommage, notamment au regard des mécanismes de responsabilité sans faute. A la lumière des développements précédents, seront analysées d'une part, l'hypothèse dans laquelle un éboulement en provenance de parcelles appartenant au domaine privé de l'établissement public causerait un dommage aux personnes ou aux biens (A), et d'autre part, l'hypothèse dans laquelle le fonds de provenance des blocs dommageables relèverait du domaine public de ce même établissement (B).

A/ Cas des risques naturels d'éboulement générés par un domaine privé

Dans le but de garantir une protection pérenne des espaces dont il devient propriétaire, le Conservatoire du littoral, par le biais de son Conseil d'Administration, classe au sein de son « domaine propre », les terrains qu'il souhaite conserver²⁷⁹. Cette décision de classement marque l'appartenance des parcelles concernées au domaine public de l'établissement, et permet de les différencier des parcelles relevant de son domaine privé, que l'établissement n'a

²⁷⁸ « Le changement climatique peut impacter directement les facteurs climatiques et indirectement les facteurs de site qui peuvent avoir des conséquences défavorables par rapport aux différentes formes d'instabilité des falaises » (INERIS, *Rapport d'étude – Impacts du changement climatique sur la stabilité des versants*, INERIS (Ed.), novembre 2013, p. 20).

²⁷⁹ Cf. articles L322-1, L322-9 et R322-7 du code de l'environnement.

pas vocation à conserver sur le long terme. Cette dernière hypothèse reste marginale dans le sens où les opérations d'acquisition de l'établissement se concentrent sur des parcelles ayant vocation, dès l'origine, à intégrer son domaine propre. Mais il arrive malgré tout que certains biens remis entre les mains du Conservatoire ne permettent pas à ce dernier d'assurer l'accomplissement des missions qui lui sont dévolues par le législateur. Ce cas se présentera par exemple à la suite de certaines donations ou dations en paiement de biens immobiliers situés en zone urbaine ou ne pouvant pas faire l'objet d'un projet de valorisation²⁸⁰.

Il pourra également concerner des délaissés routiers qui auraient été acquis dans le cadre d'une opération globale, sans intéresser directement l'établissement. Dans ces hypothèses, l'article R322-7 du code de l'environnement prévoit la rétrocession des éléments en question dans les meilleurs délais, et leur maintien dans le domaine privé du Conservatoire du littoral dans cette attente. Au-delà des biens en attente de rétrocession, la domanialité privée peut également concerner des parcelles en attente de classement au domaine propre car le Conseil d'Administration de l'établissement se réunit en moyenne deux à trois fois par an²⁸¹.

Aussi, durant certaines périodes, le Conservatoire du littoral possède un domaine privé. C'est ainsi que, dans le cas d'un éboulement rocheux en provenance de ces parcelles non classées au domaine propre, le juge civil se révèlera compétent pour trancher des litiges engagés au titre de la responsabilité civile sans faute.

Il apparaît en effet que rochers et éboulis ont pu être considérés comme des « choses », au sens de l'article 1384 du code civil²⁸² : en conséquence, en cas de dommage, une présomption réfragable de garde pèsera sur le Conservatoire du littoral, propriétaire du fonds d'origine des blocs dommageables. Cette problématique est d'autant plus prégnante que les terrains du Conservatoire, qui s'étendent parfois sur de grandes superficies, ont vocation à être ouverts au public et représentent bien souvent des enclaves naturelles à proximité directe d'espaces anthropisés. Les roches calcaires de la Côte Bleue se retrouvent ainsi dispersées au sein de l'espace naturel ouvert au public, mais surplombent également certains ouvrages routiers ou jouxtent des zones urbanisables. Or, les illustrations de mise en jeu de la responsabilité sans faute des propriétaires existent pour des dommages s'inscrivant dans chacune de ces hypothèses²⁸³.

Dans le cas où un bloc rocheux se détacherait du domaine privé de l'établissement public, et causerait un dommage humain ou matériel, la victime ou ses ayants-droits pourraient donc

²⁸⁰ Certains bâtis présents sur les propriétés du Conservatoire du littoral peuvent être utilisés à des fins d'accueil du public, d'éducation à l'environnement, ou encore de garderie du site.

²⁸¹ Cf. article R322-22 du code de l'environnement : « *Le conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an* ».

²⁸² Cf. CA Perpignan, 26 nov. 1947 : Gaz. Pal. 1948, 1, jurispr. p. 130 ; Voir également Cass. 2e civ., 16 juin 1961 : JCP G 1962, II, 12778, note Mourgeon. – 4 mars 1976 : JCP G 1977, II, 18544, note Mourgeon.

²⁸³ Hypothèse d'un éboulement sur des fonds voisins : Cass. civ 1, 21 novembre 1961, Bull. 1961.I.543 ; Cass. civ 2, 28 févr. 1962, Bull. 1962.II.246 ; Cass. civ 2, 9 févr. 1966, Bull. 1966.II.182 ; Cass. civ 2, 29 nov. 1967, Bull. 1967.II.348 ; Cass. civ 2, 24 juin 1971, n°70-11.542 ; Cass. civ 2, 17 janv. 1979, n°77-14.254 Bull. 2N.21, p.15 ; Cass. civ 2, 17 mars 1993, n°91-18.731.

Hypothèse d'un éboulement au sein de l'espace naturel : TC, 22 oct. 2007, Préfet des Bouches-du-Rhône c/ CA Aix-en-Provence, n°C3625.

Hypothèse d'un éboulement sur un ouvrage public routier : Cass. civ 2, Consorts X c/ commune de Rimplas, 3 mars 2011, n°09-69.658.

saisir le juge civil et réclamer réparation sur la base de l'article 1384 alinéa 1 du code civil. Une présomption simple de garde pèserait alors sur le Conservatoire du littoral, propriétaire du pan rocheux à l'origine du dommage, étant supposé que celui-ci dispose des pouvoirs de direction, d'usage et de contrôle caractérisant la garde de la chose.

Face à cette présomption, l'établissement pourrait alors tenter de se dédouaner de sa responsabilité en invoquant une cause d'exonération ou transfert de garde de l'objet dommageable. Il est en effet admis qu'un cas de force majeure, une faute de la victime, ou un fait du tiers puisse exonérer le gardien de la chose de sa responsabilité, de manière totale ou partielle selon les cas. Si les juges ont toujours été scrupuleux quant à la démonstration de la force majeure, en exigeant par exemple une « violence exceptionnelle » pour les événements météorologiques de type orageux²⁸⁴, il est à prévoir qu'ils deviennent de plus en plus réticents à reconnaître la réunion des critères constitutifs d'imprévisibilité et d'irrésistibilité constitutifs de cette cause d'exonération. En effet, si le propriétaire du fonds à l'origine de l'éboulement parvient parfois à faire valoir une exonération sur ce fondement²⁸⁵, les progrès de la science rendent plus complexe la démonstration d'une incapacité de prévoir et prévenir le dommage, exercice qui se révélait déjà difficile par le passé. En 1971, la deuxième chambre civile de la Cour de Cassation refusait par exemple déjà d'appliquer la force majeure dans une affaire d'éboulement en estimant que « *la chute de rochers [...] était une conséquence normale de la nature et de la topographie du terrain* », que les « *chutes étaient fréquentes et qu'un bloc de rocher, suivant un tracé sensiblement identique, était antérieurement descendu de la falaise* », et que des mesures de sécurité avaient d'ores et déjà été prises et qu'elles auraient pu être renforcées. Elle concluait alors à l'inapplicabilité de la force majeure et à la responsabilité de la commune « *dès lors que l'éboulement résultait du vice même du terrain, donc du caractère intrinsèque de la chose dont elle avait la garde* »²⁸⁶. Le caractère prévisible de l'effritement d'une falaise sous l'effet de l'érosion fut de nouveau retenu en 1993 pour écarter l'application de la force majeure dans une affaire similaire²⁸⁷. La première chambre civile a par ailleurs adopté la même position : suite à un éboulement survenu sur une voie ferrée, elle estimait au travers d'un arrêt de 1974 que : « *la cour d'appel qui a énoncé [...] que l'éboulement, cause de l'accident, devait être considéré comme une première manifestation du vieillissement des parois [...] et que ce vieillissement était un phénomène géologique naturel connu à considérer, a pu admettre que la chute des rochers sur la voie était prévisible et qu'elle a ainsi [...] légalement justifié sa décision* »²⁸⁸.

²⁸⁴ Cass. civ 2, Bull. 1959.II.218 ; Bull. 1998.II.97. ; Resp. civ. et assur. 1998, comm. n° 184 ; Cass. civ 2, 6 déc. 1961 : Bull. 1964.II.830 ; JCP G 1965.II. 13992, note P.E. ; Bull. 1974. II. 91. ; Cass. com., 14 févr. 1973 : JCP G 1973.II.17451, note B. Starck ; D. 1973, jurispr. p. 562, note G. Viney - plus récemment, Cf. CA Paris, 16 avr. 2002 : JurisData n° 2002-178127.

²⁸⁵ Cass. civ 2, 20 nov. 1963, Bull. 1963.II.748 ; Cass. civ 2, 27 juin 1973, Bull.1973.II.209, p. 166 ; Cass. civ 2, 17 avril 1975, Bull. 1975.II N.108, p. 89 ; Cass. civ 2, 5 mai 1975, Bull. 1975.II.135, p. 111 ; CA Lyon, 30 juin 1981 : Gaz. Pal. 1982, 2, somm. p. 395 (irrésistibilité pour cause de capacités financières limitées) – pour un exemple plus récent, voir Cass. civ 2, 21 novembre 2013, n°12-28154 (instabilité d'un éperon rocheux pour cause de pluviosité « anormale » et d'effondrement d'un pied de falaise situé sur un fonds voisin). Cass. civ 2, 4 mars 1976, n°74-13.817 : JCP G 1977, II, 18544, note Mourgeon.

²⁸⁶ Cass. civ 2, 24 juin 1971, Bull. 1971.II.236, p. 167.

²⁸⁷ Voir aussi Cass. civ 2, 17 mars 1993, Commune de Beaulieu-sur-Mer, n° 91-18731, Bull. civ. II, n° 116.

²⁸⁸ Cass. civ 1, 26 févr. 1974, n° 72-14765 : D. 1974, somm. p. 64.

En sus de la force majeure, fait du tiers et faute de la victime pourraient également intervenir. Plusieurs scénarii peuvent être envisagés en ce sens. Il est possible d'imaginer le cas d'une construction réalisée sans permis en zone à risque par exemple, ou l'hypothèse d'un dommage causé à une personne ayant pénétré en toute illégalité au sein d'un espace dangereux, nonobstant la signalisation ou enjambant les barrières de sécurité. L'éboulement pourrait également trouver sa cause dans l'intervention d'une tierce personne (usage d'explosif, purge manuelle, etc.). Pour être totalement exonératoire, le fait du tiers devra cependant présenter les caractères d'imprévisibilité et d'irrésistibilité, et constituer l'unique cause du dommage : à défaut, la victime disposera du choix de réclamer réparation du préjudice subi auprès du propriétaire présumé gardien de la chose ou du tiers. Une action subrogatoire sera ensuite ouverte au défendeur qui aurait été condamné au versement d'une indemnité.

Concernant la faute de la victime, il a été souligné précédemment²⁸⁹ que les juges peinent à s'accorder sur la possibilité d'accorder une exonération totale ou partielle en cas de faute ne constituant pas un cas de force majeure. Une certaine insécurité juridique subsiste donc en la matière.

Outre les causes d'exonération, le propriétaire du fonds de provenance du bloc rocheux pourra également renverser la présomption de responsabilité qui pèse sur lui, en fournissant la preuve d'un transfert de garde de la chose vers une autre personne. Dès lors que les pouvoirs d'usage, de contrôle et de direction de la chose²⁹⁰ sont remis entre les mains d'une tierce personne, que ce soit de manière volontaire ou involontaire, et tenant au caractère alternatif de la garde, le propriétaire peut en effet invoquer un transfert de responsabilité. Ce mécanisme a pu être utilisé en présence d'un contrat de location par exemple. Il a ainsi été jugé que la garde d'un arbre avait été transférée du propriétaire d'un terrain, vers son locataire²⁹¹. Le Conservatoire du littoral pourrait dès lors recourir à ce mécanisme pour rechercher la responsabilité de la structure à laquelle il a confié la gestion de ses terrains, en fonction toutefois des termes de la convention établie entre eux. Si cette manœuvre peut paraître difficilement réalisable en pratique d'un point de vue partenarial et politique, il reste cependant fort à parier que les assurances ne s'abstiendront pas d'y recourir.

L'hypothèse d'un transfert de garde pourra également se présenter en cas d'éboulement sur les ouvrages routiers propriété d'autres personnes publiques. La jurisprudence a en effet récemment admis l'existence d'un transfert de la garde de la chose, du propriétaire des pans rocheux vers le propriétaire ou gestionnaire de la route située en contrebas (affaire « commune de Rimplas »)²⁹². En l'espèce, les passagers d'un véhicule avaient été victimes d'une chute de blocs rocheux alors qu'ils circulaient sur une route départementale. Sollicitant la réparation de leur préjudice devant le juge civil, les requérants recherchèrent la responsabilité sans faute de la commune, propriétaire de la falaise d'où s'étaient détachés les

²⁸⁹ Cf. supra, p. 39.

²⁹⁰ Cass. ch. réunies, 2 déc. 1941 : D.C. 1942, p.25, note Ripert ; S. 41.I.217, note H. Mazeaud.

²⁹¹ Cass. civ 2, 18 juin 1975 : Bull. 1975.II.190.

²⁹² Cass. civ 2, 3 mars 2011, Commune de Rimplas, n°460, 09-69.658 - CA Aix-en-Provence, 3 juin 2009, Commune de Rimplas, n°07/11783.

blocs (domaine privé communal). Par un arrêt en date du 3 juin 2009, la Cour de Cassation débouta les requérants de leur demande. La Haute juridiction estima en effet que les pouvoirs d'usage, de contrôle et de direction caractérisant la garde de la chose, avaient été transférés de la commune, propriétaire du pan rocheux, vers le département, et ce, en vertu des précédentes interventions du Conseil départemental sur ces falaises et du pouvoir de police spécial de la conservation du domaine public routier départemental dévolu au Président du Conseil départemental²⁹³. En l'occurrence, le Département, responsable de l'ouvrage public routier en contrebas, ne contestait pas avoir pris par le passé des mesures de sécurité en d'autres endroits de la falaise, travaux visant à garantir la conservation du domaine public routier départemental. Le Conseil départemental possédant, a contrario de la commune, les moyens financiers et techniques « *d'intervenir et de prévenir les risques d'éboulements dans l'intérêt de la sécurité publique qui lui incombe* », les juges de cassation estimèrent qu'il avait acquis de ce fait les pouvoirs d'usage, de contrôle et de direction caractérisant la garde de la falaise²⁹⁴. La Haute juridiction oriente ainsi implicitement les demandeurs vers le juge administratif, les contentieux de la responsabilité liée au domaine privé relevant de la compétence de ce dernier à partir du moment où intervient un dommage lié à un travail ou à un ouvrage publics²⁹⁵. Il sera par ailleurs souligné que le département dispose de la possibilité de faire établir une contravention de voirie routière (CVR)²⁹⁶ à l'encontre du propriétaire du fonds à l'origine de l'éboulement, afin de sanctionner l'atteinte au domaine public routier départemental²⁹⁷.

²⁹³ Article L3221-4 du code général des collectivités territoriales: « *Le président du conseil départemental gère le domaine du département. A ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires par le présent code et au représentant de l'Etat dans le département ainsi que du pouvoir de substitution du représentant de l'Etat dans le département prévu à l'article L. 3221-5* ».

²⁹⁴ Le fait que la commune ne dispose ni des moyens d'accéder, ni des moyens d'intervenir sur la falaise, conduit en effet la Haute juridiction à considérer qu'est rendue « *illusoire la conservation par la commune de ses pouvoirs d'usage, de contrôle et de direction qui caractérisent la garde de la falaise* ».

A ce sujet, il est intéressant de souligner qu'en l'espèce, le juge civil ne retient pas l'idée selon laquelle le pouvoir de police administratif général du maire pourrait justifier du maintien de la garde de la chose du côté communal. Outre la mise en balance des moyens financiers de chacun et l'existence de précédents travaux, ce raisonnement s'explique sans doute par le fait que face à la confrontation d'un pouvoir de police administrative spécial (PAS) et d'un pouvoir de police administrative général (PAG), il est naturel d'opter pour la mise en œuvre prioritaire de mesures de PAS, la PAG venant compléter cette dernière si nécessaire.

²⁹⁵ Cf. TC, 8 févr. 1965, Martin, Rec. 811 ; AJDA 1965, II, p. 417 ; confirmé par TC, 26 oct. 1981 : Rec. CE 1981, p. 507. Dans l'affaire « commune de Rimplas », le dommage est en effet lié à l'ouvrage public routier, ainsi qu'au travail de sécurisation de ce dernier qui peut être qualifié de « travail public » (travail immobilier, d'intérêt général, accompli pour le compte d'une personne publique. La jurisprudence a par ailleurs admis qu'un travail public puisse être effectué sur le domaine privé d'une tierce personne, ce qui est le cas ici (Cf. TC, 13 nov. 1958, Zagouatti, Rec. 570)).

Pour une autre application de ce principe de compétence du juge administratif, Cf. CAA Bordeaux, 2 mai 2007, Mme X et MAAF Assurance SA, n°04BX00940 (suite à un éboulement en provenance du domaine privé communal ayant endommagé un restaurant, le juge civil reconnaît son incompétence en invoquant le fait que l'établissement de restauration se situait sur une place communale ayant le caractère d'ouvrage public).

²⁹⁶ Cf. articles L116-1 à L116-8 du code de la voirie routière.

²⁹⁷ Par extension, se référer à l'arrêt SNCF/Crouzet rendu par le Conseil d'Etat en 2011. En l'espèce, à la suite d'un éboulement ayant provoqué le déraillement d'un train, une contravention de grande voirie avait été dressée par la SNCF à l'encontre du propriétaire du fonds surplombant la voie endommagée (CE, 30 déc. 2011, SNCF/Crouzet, n°336193, Juris-Data n°2011-029532).

Au-delà de cette hypothèse de transfert, certaines servitudes administratives affectant l'utilisation du sol peuvent conduire à exonérer le propriétaire de sa responsabilité civile sans faute : il en va ainsi dans le cas de dommages survenus sur les sentiers grevés par les servitudes littorales (servitudes de passage sur le littoral et vers le rivage²⁹⁸). L'article L121-37 du code de l'urbanisme²⁹⁹ prévoit en effet que dans ces hypothèses, la responsabilité civile des propriétaires des fonds servants ne saurait être engagée³⁰⁰. Les responsabilités susceptibles d'être engagées seront alors de nature administrative et concerneront les services de l'Etat, chargés de l'aménagement du sentier³⁰¹, et le maire, chargé de signaler sa délimitation³⁰² et investi d'un pouvoir de police général visant à garantir la sécurité publique sur sa commune. Le Conservatoire du littoral pourrait donc voir sa responsabilité écartée dans cette hypothèse particulière³⁰³.

Sur les sites soumis au risque d'éboulements rocheux, à l'instar de la Côte Bleue, les personnes publiques ou privées, dont les parcelles relèvent du domaine privé, peuvent donc voir leur responsabilité civile sans faute engagée dans de nombreux cas, malgré certaines possibilités d'exonération ou de transfert. Ainsi, bien que concernant le domaine privé du Conservatoire du littoral, l'analyse trouvera à s'appliquer à d'autres espaces naturels méditerranéens : forêts domaniales de l'Estérel ou des Maures, domaine privé des communes, propriétés privées, espaces naturels sensibles du département non pourvus d'un « aménagement indispensable » au sens du CGPPP³⁰⁴, etc.

S'il apparaît que la responsabilité sans faute liée au domaine privé du Conservatoire du littoral est susceptible d'être engagée, celle-ci reste tout de même marginale. L'essentiel des terrains de l'établissement appartiennent en effet au domaine public et le Conservatoire du littoral sera ainsi davantage concerné par le régime de responsabilité administrative sans faute (B).

²⁹⁸ Cf. articles L121-31 et L121-34 du code de l'urbanisme (anciens articles L160-6 et L160-6-1).

²⁹⁹ Ancien article L160-7 du même code.

³⁰⁰ Article L160-7 al 5 du code de l'urbanisme : « *la responsabilité civile des propriétaires des terrains, voies et chemins grevés par les servitudes définies aux articles L160-6 et L160-6-1 ne saurait être engagée au titre des dommages causés ou subis par les bénéficiaires de ces servitudes* ».

³⁰¹ Article R121-28 du code de l'urbanisme (ancien article R160-27).

³⁰² Article R121-25 du code de l'urbanisme (ancien article R160-24).

³⁰³ Cette exonération totale de responsabilité peut d'ailleurs sembler surprenante. On aurait en effet pu imaginer que l'exonération ne porte que sur la responsabilité civile sans faute. Pour une confirmation de cette interprétation extensive de l'article L160-7 al 5, Cf. Rép. min. à la QE n°05195 du 7 mars 2013, JO Sénat 20 juin 2013, p. 1879.

³⁰⁴ Cf. TC 22 oct. 2007, Préfet des Bouches-du-Rhône c/CAA Aix-en-Provence, Rec. n°C3625. En l'espèce, une jeune femme avait été blessée par un effondrement survenu dans une grotte, sur un espace naturel sensible propriété de l'autorité départementale. La question de la juridiction compétente fut portée devant le tribunal des conflits qui trancha en faveur de la compétence du juge judiciaire au regard de l'appartenance de cet espace naturel au domaine privé du département. Le tribunal estima en effet que malgré l'affectation du site à un service public de protection de l'environnement, l'absence d'aménagement spécial des terrains s'opposait à une application du régime de la domanialité publique (« *considérant que « si toutefois, le département y a fait réaliser des aménagements, sous la forme exclusive de panneaux d'information et de balisage de sentiers de promenade ou de randonnée, leur nature et leur importance ne permettent pas de les considérer comme des aménagements spécialement adaptés à l'exploitation du service public* »).

Pour une analyse détaillée de cet arrêt, et notamment du recours à la notion « d'aménagement spécial » en lieu et place de la notion « d'aménagement indispensable » posée par le code général de la propriété des personnes publiques, se référer à l'article de Marguerite CANEDO-PARIS, « Feu de critère de l'aménagement « indispensable » ? », *AJDA*, 2008, p. 1145.

B/ Cas des risques naturels d'éboulement générés par le domaine public

Les terrains ayant vocation à être conservés par le Conservatoire pour l'accomplissement de sa mission sont classés au sein de son domaine propre, et se voient ainsi appliquer les règles de la domanialité publique. Ainsi, dans le cas où un éboulement ayant pour origine une parcelle intégrée au domaine propre de l'établissement se produirait, le juge administratif serait compétent pour trancher le litige mettant en cause un élément du domaine public. Deux régimes de responsabilité peuvent alors trouver à s'appliquer : la responsabilité administrative sans faute du fait du dommage causé à un collaborateur occasionnel du service public d'une part, et la responsabilité administrative sans faute du fait des dommages de travaux publics causés aux tiers d'autre part (1). Cette deuxième hypothèse se trouve en réalité limitée dans les faits de par la possibilité de recourir à des actions en garantie ou d'orienter l'action de la victime vers une autre personne (2).

1) Les régimes de responsabilité administratifs applicables

La responsabilité administrative sans faute du fait du dommage causé à un collaborateur occasionnel du service public, et la responsabilité administrative sans faute du fait des dommages de travaux publics causés aux tiers constituent les deux régimes applicables aux risques d'éboulements en provenance du domaine public (**Annexe 4 - La responsabilité administrative applicable en cas d'éboulement rocheux**).

Le recours à la responsabilité administrative sans faute du fait du dommage causé à un collaborateur occasionnel du service public peut par exemple intervenir en cas de dommage subi par un bénévole au cours d'une opération de baguage d'oiseaux nichant en falaise.

Le recours à la responsabilité administrative sans faute du fait des dommages de travaux publics causés aux tiers supposer pour sa part qu'un élément naturel, qu'il s'agisse d'un rocher ou d'une falaise dans son ensemble, puisse être qualifié d'ouvrage public, ou puisse faire l'objet de travaux publics. En vertu de la jurisprudence, la notion de travail public doit être entendue comme un travail immobilier exécuté pour le compte d'une personne publique dans un but d'intérêt général³⁰⁵, ou pour le compte d'une personne privée en vue de la réalisation d'une mission de service public³⁰⁶. Une opération de reboisement de terrains naturels privés, réalisée par l'Administration des eaux et forêts, dans le cadre d'une mission de service public de développement, conservation et mise en valeur de la forêt française, a ainsi pu être qualifiée de travail public³⁰⁷. La responsabilité administrative sans faute pour dommage de travaux publics couvre également les dommages causés aux tiers d'un ouvrage public. Entrent dans cette dernière catégorie les ouvrages immobiliers résultant d'un travail de

³⁰⁵ CE, 10 juin 1921, Commune de Monségur, Rec. 573 ; D. 1922.3.26, concl. Corneille ; RD publ. 1921.361, concl. Corneille, note Jèze ; S. 1921.3.49, concl. Corneille, note Hauriou.

³⁰⁶ TC, 28 mars 1955, Effimieff, Rec. 617 ; AJ 1955.II.332, note J.A. ; JCP 1955.II.8786, note Blaevoet ; RA 1955.285, note Liet-Veaux.

³⁰⁷ CE, Sect., 20 avr. 1956, Ministère de l'Agriculture c. consorts Grimouard, Rec. 168 ; AJ 1956.II.187, concl. Long et 221, chr. Fournier et Braibant ; D. 1956.429, concl. Long, note P.L.J. ; RD publ. 1956.1058, concl. Long, note M. Waline ; RA 1956.496, note Liet-Veaux.

l'homme affectés à l'intérêt général³⁰⁸. Ont pu être considérés comme tels un ruisseau³⁰⁹ ou un chemin rural aménagés³¹⁰. Le juge administratif a également estimé qu'un espace naturel spécialement aménagé pour l'activité touristique et dont l'entrée est rendue payante, constitue en lui-même un ouvrage public³¹¹. A contrario, une plage³¹², un ruisseau³¹³, un sentier de montagne³¹⁴ ou un versant montagneux³¹⁵ non aménagés ne revêtent pas le caractère d'ouvrage public. S'agissant des pans rocheux, le juge administratif considère que l'usage du dessus n'emporte pas usage du dessous. Ainsi, l'aménagement du sommet d'une corniche en promenade publique n'est pas de nature à conférer à cette dernière le caractère d'ouvrage public ou de dépendance d'un ouvrage public (absence d'affectation à l'utilité publique)³¹⁶.

Au-delà de ces deux régimes administratifs applicables, existe également un fondement de responsabilité spécifique aux ouvrages publics dits « exceptionnellement dangereux », qui n'a cependant encore jamais été appliqué aux falaises aménagées. Ce fondement est un type de responsabilité sans faute pour risque créé qui permet d'engager de plein droit la responsabilité de l'Administration en charge d'un ouvrage public. Aucun défaut d'aménagement ou d'entretien normal n'est alors exigé³¹⁷. A ce jour l'application de cette règle reste néanmoins marginale, et se cantonne aux ouvrages routiers continuellement soumis aux risques et ayant été le lieu de dommages répétés par le passé.

Certains auteurs, avancent enfin l'idée selon laquelle outre les responsabilités administratives sans faute fondées sur la rupture d'égalité devant les charges publiques et le risque, existerait une troisième catégorie de responsabilité administrative sans faute fondée sur la garde pour les dommages causés aux tiers³¹⁸. Cette innovation transparaîtrait au sein des arrêts *GIE Axa*

³⁰⁸ CE, avis, 29 avr. 2010, n°323179.

³⁰⁹ CE, 10 avr. 1974, Ville Cannes c. sté Ricordel : Rec. CE 1974, tables p. 1195, confirmé par CE, 9 juill. 1975, commune Simiane-la-Rotonde : Rec. CE 1975, p. 1055.

³¹⁰ CAA Bordeaux, 8 mars 1999, n°96BX01737, confirmé par CAA Bordeaux, 22 mai 2008, n°06BX00981.

³¹¹ CE, 29 sept. 1982, Epoux Pezet, n°24439.

³¹² CE, 5 avr. 1974, Allieu : Rec. CE 1974, p. 216.

³¹³ CE, 2 déc. 1955, Commune Salies du Salat : Rec. CE 1955, p. 571.

³¹⁴ CAA Nancy, 20 mars 1997, Epoux C., n°94NC00827 : « ne constitue pas un ouvrage public un sentier de montagne dont il n'est pas établi qu'il soit le produit d'un travail humain ».

³¹⁵ CAA Bordeaux, 2 mai 2007, Mme X et MAAF Assurance SA, n°04BX00940. En l'espèce, le juge a pu constater qu'outre le fait que le versant montagneux n'appartient pas au domaine public communal, il n'est pas non plus une dépendance d'un ouvrage public.

³¹⁶ CE, 14 janv. 2005, Soltes, n°97NT02319 : JurisData n° 2005-067904 ; Rev. Lamy coll. Terr. 2005, n°12 ; BJCL 2005, p. 315, concl. Isabelle de Silva.: « la circonstance que, sur le sommet de la falaise ait été tracé un chemin et aient été implantés des bancs et des haies, ne saurait conférer à la falaise elle-même le caractère d'ouvrage public ».

³¹⁷ CE, 6 juillet 1973, Ministre de l'Équipement et du logement, n°82406 : « Considérant qu'il résulte de l'instruction [...] que la haute falaise au pied de laquelle la chaussée a été établie est notoirement instable et sujette à des éboulements constants, dont le risque a été accru par des abattages nécessaires à la réalisation de la route ; qu'en dépit des mesures de surveillance et d'entretien prises par l'Administration, ces éboulements ont provoqué de nombreux accidents, dont plusieurs mortels, depuis l'ouverture de la route en 1963 ; que dans ces conditions, le tronçon de la route nationale n°1, entre Saint-Denis et la Possession doit être regardé comme présentant par lui-même le caractère d'un ouvrage exceptionnellement dangereux de nature à engager la responsabilité de l'État [...] à l'égard des usagers, même en l'absence d'un vice de conception ou d'un défaut d'aménagement ou d'entretien normal ».

³¹⁸ TRIGON Sandrine, « La responsabilité du gardien, troisième voie de la responsabilité administrative sans faute ? », *La Semaine juridique*, 17 décembre 2007, n°51, p. 2330.

Courtage (garde d'un mineur)³¹⁹ et *Commune de Bollène* (garde d'un ouvrage public)³²⁰, à travers le considérant suivant : « *Le maître d'ouvrage est responsable, même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers tant en raison de leur existence que de leur fonctionnement ; qu'il ne peut se dégager de sa responsabilité à l'égard des victimes que s'il établit que ces dommages résultent de la faute de la victime ou d'un cas de force majeure* ». L'autonomie de cette notion est toutefois vivement critiquée par une partie de la doctrine qui préfère rattacher la responsabilité de l'Administration gardienne, à l'une des deux catégories traditionnelles³²¹, estimant que « *la garde est fondamentalement étrangère à l'esprit du droit public* »³²². L'application de cette théorie ne révolutionnerait par ailleurs pas le droit de la responsabilité administrative en matière de dommages de travaux publics mettant en cause des éléments naturels puisque le mécanisme de responsabilité sans faute pour les dommages causés aux tiers existe déjà.

Le contentieux des risques d'éboulements se cantonne ainsi pour le moment à l'application de la responsabilité sans faute du fait du dommage causé à un collaborateur occasionnel du service public, et de la responsabilité administrative sans faute du fait des dommages de travaux publics causés aux tiers. Cette dernière hypothèse se trouve toutefois limitée en matière d'éboulements du fait de la possibilité de recourir à des actions en garantie ou de poursuivre d'autres personnes que le responsable du pan rocheux (2).

2) Le recours à la responsabilité sans faute pour dommage de travaux publics causés aux tiers : une stratégie contentieuse concurrencée par d'autres mécanismes

Outre la possibilité d'invoquer la responsabilité sans faute pour dommage de travaux publics causés aux tiers, les victimes de dommages disposent de la possibilité de recourir à des actions en garantie (a) ou de poursuivre plusieurs personnes (b). Plusieurs stratégies contentieuses peuvent donc être menées.

³¹⁹ CE, sect., 11 fév. 2005, GIE Axa Courtage, n°252169 : JurisData n°2205-067899 ; Rec. CE 2005, p. 45, concl. Ch. Devys ; JCPA 2005, 1132, note J. Moreau ; JCP A 2005, act. 254 ; JCP G 2005, II, 10070, note M.-C. Rouault ; Dr. adm. 2005, comm. 56 ; RFD adm. 2005, p. 595, concl. Ch. Devys, note P. Bon ; AJDA 2005, p. 663, chron. C. Landais et F. Lénica ; D. 2005, p. 1762, note H. Lemaire ; RTD civ. 2005, p. 585, chron. J. Hauser.

³²⁰ CE, 3 mai 2006, Commune de Bollène, n°262046 : JurisData n°2006-070185 ; AJDA 2007, p. 204, note M. Deguergue.

³²¹ « *Loin de constituer un fondement de responsabilité autonome, la garde n'est qu'une cause de l'application d'un régime de responsabilité sans faute qui, selon les cas, peut prendre la forme d'une responsabilité pour risque (dommages accidentels) ou pour rupture de l'égalité devant les charges publiques (dommages inévitables)* », Cf. LEMAIRE Fabrice, « Du prétendu risque de disparition de la responsabilité pour risque en droit administratif », *Droit Administratif*, octobre 2011, n°10, étude 18, point 23.

³²² Cf. LEBRETON Gilles, *Droit administratif général*, Dalloz, 5^{ème} édition, 2009, p. 458.

a) Les mécanismes d'action en garantie

Envisageons par exemple le cas d'un éboulement issu d'un travail public réalisé sur le domaine public du Conservatoire du littoral. Une personne circulant en dehors de ce domaine est grièvement blessée par l'éboulement. Suite à cet évènement dommageable, la victime, se prévalant de la qualité de tiers dispose de plusieurs possibilités. Elle pourra décider de poursuivre l'établissement public au titre de sa responsabilité administrative sans faute pour dommage de travaux publics. Il apparaît cependant que les travaux publics sont le plus souvent effectués, soit directement par le gestionnaire de site, soit par une entreprise intervenant dans le cadre d'un marché public. La victime pourra alors engager la responsabilité du maître d'œuvre et de l'entrepreneur, isolément, ou conjointement avec la responsabilité sans faute du Conservatoire du littoral³²³. Dans le cas où le dommage résulterait d'une faute commise par le maître d'œuvre ou l'entrepreneur, le Conservatoire du littoral, maître d'ouvrage, disposerait alors d'une action en garantie à leur encontre, à la condition toutefois que les vices à l'origine du dommage ne soient pas apparus avant réception définitive et sans réserve des travaux³²⁴.

Le maître d'œuvre ou l'entrepreneur pourront également, dans l'éventualité d'une condamnation, décider de se retourner contre le Conservatoire, maître d'ouvrage, dans le cas où le procès-verbal de réception des travaux aurait été signé sans réserve³²⁵.

Sans passer par une action en garantie, les victimes de dommages pourront également procéder à une recherche de responsabilité : plusieurs acteurs peuvent alors être concernés (b).

b) La pluralité de responsables potentiels

Envisageons à présent l'hypothèse d'un éboulement, issu d'une falaise du domaine public du Conservatoire du littoral, qui causerait un dommage à l'usager d'un ouvrage public routier situé en contrebas. Au regard de la jurisprudence, la falaise en elle-même ne saurait constituer un ouvrage public, et ce, même si le terrain qu'elle supporte est aménagé de façon à recevoir cette qualification. Toutefois, une falaise aménagée par la main de l'homme, pour la satisfaction de l'intérêt général (via ferrata³²⁶, site d'escalade, parades grillagées ou ancrage de blocs rocheux destinés à prévenir des chutes de pierres, etc.), pourrait potentiellement recevoir le qualificatif d'ouvrage public. Il est alors possible de penser, au premier abord, que la responsabilité administrative sans faute du propriétaire de la paroi puisse être engagée en cas de dommage causé aux automobilistes, tiers par rapport à l'ouvrage public que constitue la falaise. Cependant, la jurisprudence révèle qu'en matière de dommage causé au domaine public routier, les victimes poursuivent en priorité le maître d'ouvrage de la route, en leur

³²³ Il s'agira alors d'une responsabilité solidaire, Cf. CE, 4 mars 1955, Ville d'Orléans, rec. 140 ; confirmé par CE, 6 janv. 1971, Société Cracco, rec. 1226.

³²⁴ Cf. CE, 4 juill. 1980, Lebon p. 307 ; DS 1981 IR p. 118 ; AJDA 20 juin 1981, note Moderne.

³²⁵ Cf. CE, 23 fév. 1991, Lebon, p. 1026 ; CJEG 1990, p. 401, note Moderne.

³²⁶ Voir en ce sens Rép. min. n°27175 : JOAN Q, 26 mars 2001, p. 1849.

qualité d'usager³²⁷. Le maître d'ouvrage est en effet chargé d'assurer la sécurité des usagers de l'ouvrage public routier, et engage, en cas d'accident, sa responsabilité pour faute présumée au titre des dommages de travaux publics³²⁸. Il revient alors au gestionnaire de l'infrastructure sur laquelle s'est produit l'accident d'apporter la preuve de l'entretien normal de la route.

De nombreuses décisions de justice viennent illustrer cette hypothèse : une insuffisance de signalisation, une surveillance inexistante ou lacunaire du risque³²⁹ ou des ouvrages de protection³³⁰ pourront ainsi constituer un défaut d'aménagement ou d'entretien normal de l'ouvrage public routier départemental de nature à engager la responsabilité de son gestionnaire en cas d'éboulement.

Le fait que la responsabilité administrative pour faute présumée du maître d'ouvrage de la route puisse primer sur la responsabilité administrative sans faute du propriétaire du fonds surplombant l'ouvrage routier trouve différentes explications. La première relève du bon sens : il semble naturel que la personne ayant installé un ouvrage fréquenté en zone à risque assure la sécurité de ce dernier. La seconde est une question de circonstances et d'opportunité : peu de falaises sont aménagées, et lorsqu'elles le sont, il s'avère compliqué de leur attribuer la qualification d'ouvrage public. A l'inverse, cette difficulté ne se présente pas s'agissant des ouvrages routiers propriétés de personnes publiques. Il apparaît donc moins complexe d'engager la responsabilité pour faute présumée du maître de l'ouvrage public routier que d'engager la responsabilité sans faute du propriétaire du pan rocheux aménagé. Un troisième élément d'explication trouve sa source dans le droit prétorien : la victime pourra systématiquement se prévaloir de sa qualité d'usager de l'ouvrage public routier pour obtenir

³²⁷ Le cumul des qualités de tiers et d'usager en présence de deux ouvrages publics a trouvé à s'illustrer à plusieurs reprises au sein de la jurisprudence administrative. Voir notamment CE, 22 oct. 1971, Ville de Fréjus : Rec. CE 1971, p. 630 ; RD. publ. 1972, p. 695, note Waline – voir aussi CE, 24 mars 1978, Commune de Saint-Brevin-les-Pins : Rec. CE 1978, tables, p. 916, 961, 964 - CE, 18 déc. 1989, Commune de Vesancy, n°79537 - CE, sect., 26 juin 1992, commune de Béthoncourt, JurisData n°1992-043846 ; Rec. CE 1992, p. 268 ; RFD adm. 1993, p. 71, concl. Le Châtelier ; CJEG 1993, p. 519, note Degoffé ; AJDA 1992, p. 695, chron. Maugüé et Schwartz ; JCP G 1992, IV, 2187.

³²⁸ Question n°8337 de Mme Colette Giudicelli à Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, réponse émise le 25 août 2011.

³²⁹ Cf. CE, sous-sections 3 et 5 réunies, 30 janvier 1981, n°06855 : responsabilité de l'Etat retenue suite à un éboulement sur une route nationale ayant entraîné la mort du passager d'une automobile. Le ministre des transports n'apporte pas la preuve de l'entretien normal de la voie publique.

-Voir aussi CAA Marseille, 4 décembre 2006, n°04MA02395 : responsabilité du département retenue suite à un éboulement rocheux survenu sur une route départementale. La Cour retient le défaut d'entretien normal de la route en raison de l'absence ou de l'insuffisance des visites préventives, de l'absence d'intervention de sécurisation de la falaise surplombant la voie et de l'absence de preuve de l'impossibilité technique ou financière de protéger la portion de route. La responsabilité de la commune propriétaire de la falaise est écartée.

-TA NICE, 2 février 1982, n°1982-600026 : Responsabilité de l'Etat engagée suite à l'effondrement prévisible d'un bloc calcaire de grande dimension sur une route nationale.

-TA NICE, 5 juin 1987, n°1987-051277 : responsabilité du département susceptible d'être engagée pour défaut d'aménagement suite au détachement d'un bloc d'une falaise qui avait été creusée pour permettre le passage de la voie. Expertise ordonnée pour savoir si les risques d'effondrement étaient décelables.

³³⁰ CAA Lyon, 8 mars 1993, Département de la Savoie : sanction de l'insuffisance ou du mauvais état d'entretien des ouvrages de prévention des éboulements.

indemnité, même si le dommage trouve sa source dans un autre ouvrage public non incorporé au domaine public routier, tel qu'une falaise aménagée³³¹.

Jusqu'en 1992, le Conseil d'Etat avait pour habitude, en présence de deux ouvrages publics, de faire application de la théorie de l'incorporation, pour déterminer le statut de la victime, à savoir tiers ou usager. Lorsque l'ouvrage à l'origine du dommage était incorporé à l'ouvrage effectivement utilisé par la victime, celle-ci pouvait se prévaloir de la qualité d'usager. Et en l'absence d'une telle incorporation, la qualité de tiers s'appliquait³³².

Revenant sur sa jurisprudence antérieure, la Haute Juridiction se prononça, dans le cadre de l'arrêt Béthoncourt³³³, en faveur d'une primauté de la qualité d'usager, et ce, même en l'absence d'incorporation. En l'espèce, un individu participait à un concours de pêche sur un étang communal spécialement aménagé pouvant recevoir le qualificatif d'ouvrage public. L'étang en question, était surplombé d'un second ouvrage public, en l'occurrence une ligne à haute tension. Au cours des épreuves, la canne à pêche du participant heurta la ligne haute tension, entraînant l'électrocution et le décès du pêcheur. La famille de ce dernier pris la décision d'assigner la commune de Béthoncourt, propriétaire de l'étang, en réparation du préjudice subi. La famille se prévalait alors de la qualité d'usager de la victime par rapport à l'étang pour invoquer la responsabilité pour faute présumée de la commune. Pour sa défense, et conformément à la jurisprudence antérieure du Haut Conseil, la commune invoqua l'absence d'incorporation de la ligne haute tension à l'étang communal, ce qui aurait dû conduire le juge à considérer la victime comme tiers par rapport au plan d'eau et à rejeter la demande indemnitaire de la famille sur ce fondement. Le Conseil d'Etat adopta cependant une toute autre posture puisqu'il rejeta le pourvoi formé par la commune de Béthoncourt, sans casser l'interprétation souveraine de la cour administrative d'appel de Nancy qui s'était prononcée en faveur d'un défaut d'entretien normal de l'étang du fait de l'absence de signalisation de la ligne haute tension³³⁴. Ceci faisant, la Haute juridiction mit fin à l'incorporation comme critère de définition du statut des victimes.

Le maître d'ouvrage d'une route située en contrebas d'une falaise aménagée, ne pourra donc pas invoquer une absence d'incorporation du pan rocheux à l'ouvrage public routier pour invoquer la qualité de tiers de la victime et se dégager de sa responsabilité pour faute présumée. Cette interprétation est de nature à conforter les victimes dans leur démarche de recherche de responsabilité auprès du maître de l'ouvrage public routier et non des éventuels terrains du domaine public aménagés le surplombant.

³³¹ A titre d'illustration, l'absence d'incorporation a pu être retenue d'agissant des arbres situés sur des terrains privés et bordant l'ouvrage public routier (Rép. min. n°44401 : JOAN Q, 14 août 2000, p. 4879).

³³² CE, sect., 16 mars 1965, Société des eaux de Marseille : AJDA 1965, p. 226, obs. Puybasset et Puissochet. Voir aussi CE, 23 mai 1986, EDF c/Brenot : Rec. CE 1986, p. 149 ; Dr. adm. 1986, comm. 363.

³³³ CE, sect., 26 juin 1992, Commune de Béthoncourt, JurisData n°1992-043846 ; Rec. CE 1992, p. 268 ; RFD adm. 1993, p. 71, concl. Le Châtelier ; CJEG 1993, p. 519, note Degoffe ; AJDA 1992, p. 695, chron. Maugué et Schwartz ; JCP G 1992, IV, 2187.

³³⁴ « Considérant en troisième lieu, qu'en estimant dans les circonstances de l'espèce que la présence d'une ligne à haute tension constituait un danger pour les usagers de l'étang, justifiant qu'elle fasse l'objet d'une signalisation, et qu'en l'absence d'une telle signalisation, la commune de Béthoncourt n'apportait pas la preuve qui lui incombait de l'entretien normal de l'ouvrage public, la cour administrative d'appel de Nancy s'est livrée à une interprétation souveraine des faits qui n'est pas susceptible d'être discutée devant le juge de cassation ».

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Malgré son apparition tardive et sa remise en cause, la distinction entre les notions de domaine public et privé, telle qu'entendue aujourd'hui, revêt un intérêt fonctionnel incontestable dans la détermination des règles de droit applicables à une parcelle, et dans l'identification du juge compétent pour trancher des litiges la concernant.

Les espaces naturels, du fait de la diversité de leur statut foncier et des usages qui leur sont conférés, peuvent relever de l'une ou l'autre de ces catégories. Le déroulement des éventuels contentieux s'en trouve manifestement impacté. La menace de la responsabilité civile du fait des choses se révèle en effet plus pesante pour les propriétaires, en ce qu'elle renvoie à la garde de tout élément naturel. Les hypothèses d'application de la responsabilité administrative sans faute apparaissent plus limitées, en ce qu'elles ne concernent que certaines catégories d'usagers (collaborateurs occasionnels ou tiers) et en ce qu'elles ne trouvent pas à s'appliquer en toutes circonstances (critère de l'aménagement humain en matière de dommage de travaux publics notamment). Malgré certaines possibilités de transfert de responsabilité, ou d'appels en garantie, les régimes de responsabilité sans faute se révèlent particulièrement contraignants pour les propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels : les causes d'exonérations sont appliquées de manière restrictive, et le risque contentieux conduit ainsi à orienter de plus en plus fréquemment leurs choix de gestion.

Ce spectre contentieux est d'autant plus oppressant que sans se limiter aux actions en responsabilité sans faute, les victimes de la réalisation d'un risque naturel vont également avoir recours à des fondements de responsabilité pour faute. Bien qu'impliquant l'apport de la preuve de l'existence d'un acte fautif, ce type de responsabilité, parfois plus complexe à mettre en œuvre, reste toutefois très usité. En matière civile par exemple, la victime pourra introduire une demande en réparation en s'appuyant à la fois sur l'article 1384 alinéa 1 (responsabilité sans faute) et sur l'article 1382 du code civil (responsabilité pour faute)³³⁵.

A travers le recours aux systèmes de responsabilité pour faute, une grande diversité d'actions s'offre aux futurs requérants, qui porteront leurs demandes, en fonction des circonstances, devant le juge administratif, civil ou pénal (Chapitre 2).

³³⁵ Cf. MARECHAL Jean-Yves, *op.cit.* : « si la responsabilité du fait des choses est autonome par rapport à celle de l'article 1382, cette autonomie ne lui confère aucune exclusivité, mais seulement une aptitude à intervenir, d'une façon indépendante et parallèlement à l'article 1382 ».

Chapitre 2/ La mobilisation de la responsabilité pour faute dans le contentieux des espaces naturels

Supposant l'apport de la preuve d'une faute, d'un dommage, et d'un lien de causalité entre les deux, les régimes de responsabilité pour faute apparaissent plus complexes à mobiliser que les régimes de responsabilité sans faute. Il aurait alors été possible d'imaginer que les seconds éclipsent les premiers, notamment dans le domaine de la réalisation des risques naturels. Cette supposition occulte toutefois le solide ancrage de la notion de faute dans la tradition juridique française. Il convient en effet de rappeler que le principe de responsabilité pour faute s'est vu reconnaître une valeur constitutionnelle en matière civile, et que certains auteurs étrangers perçoivent l'article 1382 du code civil comme le texte qui « *correspond bien à la mentalité française dans ce qu'elle a de plus profond* »³³⁶. C'est ainsi que certaines victimes souhaiteront rechercher en premier lieu le manquement à une obligation particulière pour obtenir réparation, et n'auront pas nécessairement le réflexe d'invoquer une responsabilité sans faute. La victime d'un dommage va en effet pouvoir choisir qui elle souhaite poursuivre, et sur quel fondement juridique. Il semble que le premier élément l'emporte souvent sur le second dans la définition des stratégies de demande d'indemnisation.

Les deux régimes pourront par ailleurs se conjuguer : une responsabilité du fait personnel pourra ainsi être invoquée aux côtés d'une responsabilité du fait des choses, tandis qu'une responsabilité pour faute dans l'exercice d'un pouvoir de police administratif général pourra côtoyer une responsabilité sans faute du fait des dommages de travaux publics causés aux tiers. L'invocation d'une responsabilité pour faute demeure également plus sûre d'un point de vue procédural s'agissant de la matière administrative. En cas d'action fondée par erreur sur la faute, le juge pourra en effet substituer d'office le fondement valable de la responsabilité sans faute au fondement erroné³³⁷. A l'inverse, une action fondée par erreur sur une responsabilité sans faute sera frappée d'irrecevabilité³³⁸.

Intervient enfin la responsabilité pénale, souvent réservée aux dommages corporels les plus graves. Au regard de ces éléments, il semble opportun d'examiner l'influence des systèmes de responsabilité pour faute en cas de réalisation d'un risque naturel. Tandis que les responsabilités civile et administrative pour faute s'inscrivent dans une logique de réparation du dommage subi³³⁹, la responsabilité pénale s'inscrit dans une logique de sanction du comportement fautif.

³³⁶ TUNC André, L'avenir de la responsabilité civile pour faute, *Osaka University Law Review*, N°35 : 1, 1988.

³³⁷ CE, 28 mars 1918, Regnault-Desrozières, RDP 1919, concl. Corneille ; CE ass., 10 févr. 1961, Consorts Chauche, Rec. p. 108 ; CE sect., 29 nov. 1974, Époux Gevrey, Rec. p. 599, concl. Bertrand.

³³⁸ CE, 4 nov. 1970, Sieur Boyer, AJDA, 1971, p. 305 ; CE, 7 nov. 1969, Dame veuve Agussol, Rec. p. 482 ; CE, 18 nov. 1988, Demoiselle Coirier, AJDA, 1989, p. 141.

³³⁹ La responsabilité administrative est en effet rattachée au champ d'application de l'article 6 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme (CESDH) en tant qu'obligation civile. Voir en ce sens CEDH, 24 oct. 1989, H. c/ France, série A n°162 : RFDA 1990, p. 203, note O. Dugrip et F. Sudre – CEDH 31 mars 1992, X. c/ France : JCP G 1993, I, 3654, chron. F. Sudre - CEDH, 26 mars 1992, Editions Périscope c/ France, requête n°11760/85, série A n°234-B : JCP G 1993, I, 3654, chron. F. Sudre.

Seront ainsi abordés d'une part les systèmes de responsabilité civile et administrative, en ce qu'ils constituent une contrainte indéniable, bien que variable pour une gestion naturaliste des espaces (section 1), et d'autre part le système de responsabilité pénale, qui intervient le plus souvent en cas de dommage corporel grave (section 2).

SECTION 1/ La responsabilité pour faute, une contrainte variable pour les propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels

Le spectre de la responsabilité pour faute, qu'elle soit de nature civile ou administrative, plane au-dessus des propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels.

De multiples personnes fréquentent en effet ces espaces, que ce soit dans le cadre de conventions d'usage, de travaux, ou en dehors. Un certain niveau de sécurité est généralement attendu par ces dernières. Dès lors, lorsqu'un dommage se produit, la responsabilité du propriétaire ou gestionnaire des lieux peut être recherchée sur le fondement de l'inexécution d'une obligation contractuelle, ou extracontractuelle.

La menace d'un recours contentieux constitue de ce fait une contrainte pour une gestion naturaliste des sites naturels (§1), contrainte renforcée dans le cas où le responsable du site est investi d'une mission de service public (§2).

§1/ Les mécanismes de responsabilité pour faute, contrainte pour les modes de gestion naturalistes

En matière civile, la faute peut être définie comme « *l'attitude d'une personne qui par négligence, imprudence ou malveillance, ne respecte pas ses engagements contractuels (faute contractuelle) ou son devoir de ne causer aucun dommage à autrui (faute civile appelée également faute délictuelle ou quasi-délictuelle)* »³⁴⁰. Tandis que la faute délictuelle désignera un « *fait illicite accompli avec l'intention de causer un dommage à autrui* »³⁴¹, la faute quasi-délictuelle renverra à un fait illicite volontaire, dont la finalité ne résidait toutefois pas dans la production de l'évènement dommageable. La notion de faute est par ailleurs évolutive dans le temps et l'espace : elle ne peut ainsi être engoncée dans un texte trop précis, sa silhouette se dessinant au gré des décisions de justice et des évolutions sociétales. La définition proposée par Alain Benabent reflète ce particularisme : selon lui, la faute devrait être entendue comme « *l'atteinte à l'attitude que l'on peut attendre entre concitoyens normalement conscients et respectueux de l'équilibre qu'exige toute vie en société* »³⁴². Cette définition renvoie de manière implicite au standard juridique du « bon père de famille » qui permet d'apprécier in abstracto, si la personne a commis, ou n'a pas commis, d'acte fautif³⁴³. Ces différents éléments se retrouvent en matière administrative.

³⁴⁰ GUILLIEN Raymond, VINCENT Jean et al., *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz (Ed.), 15ème édition, 2005, p. 288-289.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 290.

³⁴² BENABENT Alain, *Droit civil – Les obligations*, Paris, Montchrestien (Ed.), Collection Domat droit privé, 11ème édition, 2007, p. 383.

³⁴³ « *Homme de vertu ordinaire, normalement avisé, soigneux, diligent* », Cf. GUILLIEN Raymond, VINCENT Jean et al., *op.cit.*, p. 82.

La traditionnelle dichotomie entre responsabilité contractuelle et responsabilité délictuelle ou quasi-délictuelle fait par ailleurs depuis longtemps débat au sein de la doctrine³⁴⁴. Selon certains auteurs, la responsabilité contractuelle ne serait en effet qu'une étape du processus visant à faire exécuter le contrat et ne peut pas être considéré comme un fondement de responsabilité à part entière³⁴⁵. Pour d'autres, les deux volets se rejoignent en ce qu'ils se fondent tous deux sur une obligation qui produit ensuite des effets juridiques³⁴⁶. Cette distinction structure néanmoins le droit français à l'heure actuelle, et sera donc utilisée.

Il sera ainsi constaté que la responsabilité pour faute constitue une double contrainte pour les propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels, non seulement sur un plan contractuel, en ce qu'elle favorise la frilosité des co-contractants (A), mais également sur un plan extracontractuel, que ce soit en raison d'une action ou d'une abstention fautive en matière d'aménagement du site (B). (Cf. **Annexe 5 - L'engagement de la responsabilité pour faute**)

A/ La responsabilité contractuelle, possible frein à l'occupation conventionnelle des espaces

La fréquentation des espaces naturels fait l'objet de divers contrats, qu'ils soient de droit privé ou de droit public. En présence de ces derniers, s'applique le principe de primauté de la responsabilité contractuelle sur la responsabilité extra-contractuelle³⁴⁷, principe consacré à la fois par le Conseil d'Etat³⁴⁸ et par la Cour de Cassation³⁴⁹. La contractualisation emporte par conséquent un risque contentieux non négligeable pour les propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels. Afin de rendre compte de ce dernier, sera examinée dans un premier temps la place accordée aux contrats au sein des espaces naturels (1), et dans un second temps, la place occupée par la question de la sécurité au sein de ces mêmes contrats (2).

1) Les diverses formes de contractualisation au sein des espaces naturels

Du fait de la diversité des statuts fonciers et des usages des espaces naturels, les contrats passés par les propriétaires et gestionnaires peuvent être de différente nature et se rattacher tantôt au droit public, tantôt au droit privé.

Le contrat est défini par l'article 1101 du code civil comme la « *convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire, ou à ne pas faire quelque chose* ». Il peut ainsi s'agir au sein des espaces naturels, de baux ruraux, de

³⁴⁴ BRISSON Jean-François, « Responsabilité en matière contractuelle et quasi-contractuelle », *J.-CL. Administratif*, fasc. 854, 8 juin 2006.

³⁴⁵ REMY Philippe, « La « responsabilité contractuelle » : histoire d'un faux concept », *RTD civ.* 1997, p. 323.

³⁴⁶ Sur l'analyse d'Henri et Léon MAZEAUD, Cf. DURRY Georges, « Responsabilité contractuelle et responsabilité délictuelle », *Les Petites Affiches*, 31 août 2006, n°174, p. 28.

³⁴⁷ Cf. Concl. Corneille sur CE, 6 mai 1921, Cie PLM : RD publ. 1921, p. 513 : « dès l'instant où le plaignant est non un tiers mais une partie à un contrat passé avec l'auteur du dommage, la faute contractuelle absorbe la faute quasi-délictuelle ». Le juge peut substituer d'office le bon fondement (s'il existe un lien entre faute civile et contrat), ou conclure à l'irrecevabilité (en l'absence de lien).

³⁴⁸ CE, 20 nov. 1891, Lefebvre : Rec. CE 1891, p. 685.

³⁴⁹ Cass. civ., 11 janv. 1922, Pelletier/Doderet, GAJ civ. 9^{ème} éd., n°102.

baux d'habitation, voire de contrat de travaux conclus par des personnes privées à l'instar des Conservatoires d'Espaces Naturels (CEN).

S'agissant de la matière administrative, deux situations peuvent se présenter. Un contrat pourra dans un premier temps être administratif par détermination de la loi. Il s'agira par exemple des marchés de travaux publics passés par une personne publique (article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII – article 2 de la loi du 11 décembre 2001 dite « loi MURCEF »³⁵⁰), ou des conventions d'occupation du domaine public consenties par l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les concessionnaires de travaux ou de service public (décret-loi du 17 juin 1938³⁵¹). Ainsi, les conventions d'usages relatives au développement d'une activité commerciale, agricole ou récréative sur le domaine public maritime recevront le qualificatif de contrat administratif. En conséquence, les litiges les concernant échapperont à la compétence du juge judiciaire.

A défaut de qualification légale, il conviendra de déterminer la nature du contrat au regard de plusieurs critères d'identification cumulatifs dégagés par la jurisprudence. Devra ainsi être pris en compte un premier critère, de nature organique : pour être administratif, le contrat devra être passé avec une personne publique. Une exception demeure cependant : pourra en effet être qualifié d'administratif le contrat conclu entre deux personnes privées, si et seulement si l'une d'entre elles agit pour le compte de l'Administration³⁵². Par ailleurs, existera une présomption de contrat administratif en présence de deux personnes publiques co-contractantes³⁵³. A titre d'exemple, les conventions de gestion passées entre le Conservatoire du littoral (établissement public) et un gestionnaire communal (collectivité territoriale) seront présumées être des contrats administratifs.

³⁵⁰ Loi n°115, du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), concernant la division du territoire de la République et l'administration, Bulletin des lois de la République, série 3, tome 1, n° 17, pp. 268 et s. - Article 4 : « *Le conseil de préfecture se prononcera : [...] sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leur marché* ». Ce texte fut abrogé par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques (article 7). C'est à ce jour la loi MURCEF qu'il convient d'invoquer en la matière – Cf. loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF), JORF n°288 du 12 décembre 2001, page 19703, texte n° 1, article 2 : « *Les marchés passés en application du code des marchés publics ont le caractère de contrats administratifs* ».

³⁵¹ Décret-loi du 17 juin 1938, portant extension de la compétence des conseils de préfecture, JORF du 23 juin 1938, page 7544.

Repris par l'article L2331-1al. 1 du code général de la propriété des personnes publiques: « *Sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs :1° Aux autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, accordées ou conclus par les personnes publiques ou leurs concessionnaires* ».

³⁵² Ce principe trouvera application dans le domaine des concessions (TC, 8 juill. 1963, Société Entreprise Peyrot, Rec. 787 ; D. 1963.534, concl. Lasry, note Josse ; RD. publ. 1963.776, concl. Lasry ; S. 1963.273, concl. Lasry ; AJ 1963.463, chr. Gentot et Fourré ; AJ 1966.474, chr. Colin ; Gaz. Pal. 1964.2.58, note Blaevoet ; JCP 1963.II.13375, note J.-M. Auby ; RD publ. 1964.767, note Fabre et Morin (concessionnaire dans le cadre de la construction et de l'exploitation d'une autoroute)), ainsi que dans le domaine des mandats (CE, 2 juin 1961, Leduc, Rec. 365 ; AJ 1961.345, concl. Braibant (mandat explicite) – CE, Sect., 30 mai 1975, Société d'Equipement de la région Montpelliéraine, Rec. 326 ; AJ 1975.345, chr. Franc et Boyon ; D. 1976.3, note Moderne (mandat implicite)).

³⁵³ TC, 21 mars 1983, Union des Assurances de Paris (UAP), Rec. 537, AJ 1983.356, concl. Labetoulle ; D. 1984.33, note J.-B. Auby et Hubrecht.

Le second critère à prendre en compte est un critère matériel. Deux hypothèses se présentent : soit l'objet du contrat est en lien avec le service public³⁵⁴, soit le contrat contient des dispositions exorbitantes du droit commun excluant définitivement la qualification de contrat de droit privé³⁵⁵.

Qu'ils soient privés ou administratifs, les contrats peuvent être exprès, mais aussi tacites³⁵⁶. Les conventions tacites peuvent prendre la forme d'assistance bénévole, entre un volontaire et la personne en charge de la surveillance ou de la direction d'une opération. Ainsi, le propriétaire privé d'un site naturel ayant accepté l'intervention volontaire d'un tiers en vue de l'aménagement d'un sentier ou d'une paroi rocheuse, pourra voir sa responsabilité contractuelle engagée en cas de dommage causé par un éboulement. Il en sera de même du cas où, dans le cadre de travaux de prévention des risques naturels, un bénévole blesserait un autre volontaire par mégarde³⁵⁷.

Les hypothèses dans lesquelles les responsables d'espaces naturels contractualisent sont nombreuses, et les contrats variés, tant en ce qui concerne leur nature que leur contenu. Il en résulte en toute logique un risque contentieux important en cas d'inexécution contractuelle. L'hypothèse d'une condamnation se fait par ailleurs de plus en plus menaçante en matière administrative à mesure que l'on constate le déclin de l'exigence d'une faute lourde. Jean-François Brisson relève ainsi que cette évolution « *accentue la « civilisation » de la responsabilité administrative contractuelle* »³⁵⁸. Le code civil a en effet abandonné la gradation tripartite des fautes de l'Ancien droit³⁵⁹ en tant qu'élément déterminant de la réparation. Il convient toutefois de noter que cette dernière transparait encore dans la fixation

³⁵⁴ CE Sect., 20 avr. 1956, Epoux Bertin, Rec. 167, AJ 1956.II.272, concl. Long et 221, chr. Fournier et Braibant ; RD publ. 1956.869, concl. Long, note M. Waline ; D. 1956.433, note de Laubadère ; RA 1956.496, note Liet-Veaux (service public de rapatriement des réfugiés).

Voir aussi CE Sect., 20 avr. 1956, Ministre de l'Agriculture contre Consorts Grimouard, Rec 168, AJ 1956.II.187, concl. Long et 221, chr. Fournier et Braibant, D. 1956.429, concl. Long, note P.L.J. ; RD publ. 1956.1058, concl. Long, note M. Waline ; RA 1956.496, note Liet-Veaux (service public de la conservation, du développement et de la mise en valeur de la forêt française).

³⁵⁵ CE, 31 juill. 1912, Société des granits porphyroïdes des Vosges, Rec. 909, concl. Blum ; D. 1916.3.35, concl. Blum ; S. 1917.3.15, concl. Blum ; RD publ. 1914.145, note Jèze.

Voir aussi CE, 19 janv. 1973, Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant, Rec. 48 ; CJEG 1973.239, concl. Rougevin-Baville, note Carron ; AJ 1973.358, chr. Léger et Boyon ; JCP 1974.II.17629, note Pellet ; RA 1973.633, note Amselek.

³⁵⁶ Cf. article 1108 du code civil : « Quatre conditions sont essentielles pour la validité d'une convention : le consentement de la partie qui s'y oblige ; sa capacité de contracter ; un objet certain qui forme la matière de l'engagement ; une cause licite dans l'obligation ». Il n'existe ainsi aucune exigence sur le formalisme du contrat.

En matière administrative, la jurisprudence admet également les contrats tacites. Voir en ce sens CE Sect. 20 avr. 1956, Epoux Bertin, Rec. 167, AJ 1956.II.272, concl. Long et 221, chr. Fournier et Braibant ; RD publ. 1956.869, concl. Long, note M. Waline ; D. 1956.433, note de Laubadère ; RA 1956.496, note Liet-Veaux - voir aussi : CE 4 avr. 1952, Cie nationale des pétroles : Rec. 211 - CE, 25 juill. 2008, n°304172.

³⁵⁷ Cass., civ. 1^{ère}, 27 janv. 1993, n°91-12131.

³⁵⁸ BRISSON Jean-François, « Responsabilité en matière contractuelle et quasi-contractuelle », *J.-CL. Administratif*, fasc. 854, 8 juin 2006, point n°62.

³⁵⁹ Qui distinguait faute dolosive (refus d'exécuter une obligation contractuelle, sans intention de nuire), faute simple et faute légère (imprudence, négligence).

des indemnités jurisprudentielles³⁶⁰. Le juge administratif s'alignerait donc à ce jour sur le même schéma, appréciant in concreto la violation contractuelle, tout en modulant les indemnités dues, sans le reconnaître officiellement, par une appréciation in abstracto de la faute.

Après avoir constaté que plusieurs types de contrats pouvaient concerner les espaces naturels, se pose la question de la place accordée par ces derniers aux questions de sécurité des biens et des personnes face aux risques naturels (2).

2) Le degré de sécurité, élément subjectif vecteur de risque contentieux

En matière civile, comme en matière administrative, le contrat est réputé « fixer la loi des parties »³⁶¹. Se pose alors la question de savoir dans quelle mesure une convention peut intégrer, ou au contraire écarter, une responsabilité du fait de la réalisation de risques naturels en espace naturel. Seront abordées les conventions écrites d'une part (a), et les conventions tacites d'autre part (b).

a) Les conventions écrites

Certaines clauses d'exclusion ou de limitation de responsabilité contractuelle peuvent en effet être insérées au sein d'un contrat écrit. Tandis que le droit administratif tolère la seule limitation de responsabilité³⁶², l'excluant cependant en cas de faute lourde³⁶³, le droit civil admet également les clauses de non-responsabilité. Plusieurs conditions doivent alors être respectées : ces clauses ne peuvent pas porter sur l'obligation essentielle du contrat. Elles ne s'appliquent également pas en cas de faute lourde (inexécution contractuelle volontaire), en présence d'une faute délictuelle, ou dans l'hypothèse d'un contrat conclu entre un consommateur et un professionnel. Elles ne peuvent enfin pas concerner les dommages corporels³⁶⁴. Les clauses pénales sont également admises : celles-ci ont généralement pour fonction de s'accorder à l'avance sur le montant des dommages et intérêts à verser en cas

³⁶⁰ BENABENT Alain, *Droit civil – Les obligations*, p. 295 : « ce traitement uniforme est trop contraire au bon sens et à l'équité pour être admis durablement. Aussi une hiérarchie s'est-elle recréée, au travers de la jurisprudence et de textes particuliers ».

³⁶¹ Article 1134 al.1 du code civil : « Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites ».

³⁶² La clause limitative prend le plus souvent la forme d'un plafonnement des dommages et intérêts pouvant être obtenus, ou la prévision d'une réparation par équivalent.

Sur l'inapplicabilité des clauses de renonciation totale aux contrats administratifs, et sur l'admission des clauses limitatives, Cf. CE, sect., 28 janv. 1998, Société Borg Warner, n°138650 : « Les dispositions issues de l'article 16 de la loi de finances rectificative du 23 décembre 1972 [...] aux termes desquelles "Sont illégales les décisions et délibérations par lesquelles les communes renoncent soit directement, soit par une clause contractuelle, à exercer toute action en responsabilité à l'égard de toute personne physique ou morale qu'elles rémunèrent sous quelque forme que ce soit", ne s'appliquent pas aux clauses qui se bornent à prévoir un aménagement ou une limitation de la responsabilité du cocontractant, sauf à ce qu'elles aient un contenu et une portée dont le rapprochement avec les autres éléments pertinents de l'économie du contrat ferait apparaître qu'elles auraient été conçues pour produire un effet voisin de celui d'une clause de renonciation ».

³⁶³ CE, 11 déc. 2000, Agofroy : Rec. CE 2000, p. 607.

³⁶⁴ BENABENT Alain, *Droit civil – Les obligations*, p. 306-307.

d'inexécution contractuelle, nonobstant l'existence d'un dommage³⁶⁵. Le juge ne pourra intervenir en révision de cette somme que dans le cas d'un montant manifestement disproportionné, de la même manière qu'en présence d'une clause de limitation³⁶⁶.

En cas de violation des conditions d'application susmentionnées, les clauses seront considérées comme abusives et non écrites.

Ainsi, le propriétaire privé d'un espace naturel pourrait décider d'ouvrir, par convention avec une Fédération sportive, son terrain à la pratique d'une activité de randonnée, et insérer une clause de non responsabilité en cas de dommage matériel causé par la réalisation d'un risque naturel. Cette possibilité pourrait être limitée en cas de faute lourde, dans le cas où le propriétaire se serait engagé à signaler à la Fédération tout danger dont il a connaissance, et se serait volontairement abstenu de délivrer cette information en temps voulu. En tout état de cause, en cas de blessures ou de décès, la clause sera réputée non écrite. La personne publique propriétaire d'un bien soumis au régime de la domanialité publique, devra pour sa part s'abstenir d'intégrer au sein des conventions d'usage une telle clause, qui serait réputée non écrite. Elle pourra par contre insérer une disposition aménageant ou limitant sa responsabilité contractuelle en cas de dommage matériel.

S'il apparaît que la responsabilité contractuelle des propriétaires d'espaces naturels ne peut être limitée en présence d'un dommage corporel, se pose la question de savoir dans quelles conditions ces propriétaires peuvent prétendre à une exonération. En matière civile, les articles 1147³⁶⁷ et 1148³⁶⁸ du code civil envisagent les différentes causes d'exonération. Tandis que l'article 1147 se réfère à la cause étrangère, extérieure au débiteur de l'obligation, et fait peser une présomption de responsabilité sur ce dernier, l'article 1148 se réfère à la notion de force majeure³⁶⁹, et au cas fortuit qui lui est assimilé³⁷⁰, comme causes

³⁶⁵ Article 1226 du code civil : « La clause pénale est celle par laquelle une personne, pour assurer l'exécution d'une convention, s'engage à quelque chose en cas d'inexécution ».

³⁶⁶ Article 1152 du code civil : « Lorsque la convention porte que celui qui manquera de l'exécuter payera une certaine somme à titre de dommages-intérêts, il ne peut être alloué à l'autre partie une somme plus forte, ni moindre. Néanmoins, le juge peut, même d'office, modérer ou augmenter la peine qui avait été convenue, si elle est manifestement excessive ou dérisoire. Toute stipulation contraire sera réputée non écrite ».

³⁶⁷ Article 1147 du code civil : « Le débiteur est condamné, s'il y a lieu, au paiement de dommages et intérêts soit à raison de l'inexécution de l'obligation, soit à raison du retard dans l'exécution, toutes les fois qu'il ne justifie pas que l'inexécution provient d'une cause étrangère qui ne peut lui être imputée, encore qu'il n'y ait aucune mauvaise foi de sa part ».

³⁶⁸ Article 1148 du code civil : « Il n'y a lieu à aucuns dommages et intérêts lorsque, par suite d'une force majeure ou d'un cas fortuit, le débiteur a été empêché de donner ou de faire ce à quoi il était obligé, ou a fait ce qui lui était interdit ».

³⁶⁹ Pour une approche critique de cette cause exonératoire, Cf. DUBUISSON Bernard, « Les causes exonératoires de la responsabilité (causes de justification et causes étrangères) – Synthèse », in GROUPE DE RECHERCHE EUROPEEN SUR LA RESPONSABILITE CIVILE ET L'ASSURANCE (GRERCA), *Le droit français de la responsabilité civile confronté aux projets européens d'harmonisation*, Paris, IRJS (Ed.), 2012, p. 580 : « la force majeure [...] ne comporte un effet exonératoire que si l'évènement n'est en rien imputable au comportement de celui dont on recherche la responsabilité, ce qui revient à démontrer, dans un système à base de faute, que cette personne n'a pas commis de faute. [...] C'est pourquoi dans un système à base de faute, la force majeure n'a pas d'existence propre ».

³⁷⁰ La notion de cas fortuit est effectivement assimilée à la notion de force majeure, par la doctrine, et par le juge. Sur les éléments justificatifs, se référer à l'article de Jean-Christophe SAINT-PAU, « Droit à réparation – Exonération de la responsabilité contractuelle – Inexécution imputable à une cause étrangère », J.-CL. Civil, fasc. 11-30, 7 mai 2014, point n°7 : « d'abord parce la base exégétique faible est contredite par d'autres

d'exonération totales. Le juge civil considère par ailleurs que la cause étrangère de l'article 1147, lorsqu'elle n'est pas constitutive d'un cas de force majeure, peut constituer une cause d'exonération partielle³⁷¹. Il pourra en être ainsi s'agissant du fait du tiers.

En matière administrative, une exonération ne pourra intervenir qu'en présence d'un cas de force majeure ou d'une faute de la victime. Dans cette dernière hypothèse, l'exonération pourra être partielle, ou totale si la faute de la victime a été déterminante dans la survenance du dommage, ou si elle est identique à la faute dont la victime réclame réparation, et ce, en vertu du principe selon lequel « nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude » (« *nemo auditur propriam turpiditinem allegans* »)³⁷². S'agissant du fait du tiers, le juge administratif considère qu'il ne peut constituer une cause exonératoire en raison de l'effet relatif du contrat³⁷³. Il ne pourra ainsi être invoqué que dans le cadre d'une action récursoire.

Outre les conventions écrites, peuvent également intervenir des conventions tacites (b).

b) Les conventions tacites

La question de l'appréhension de la sécurité au sein des espaces naturels dans le cadre de contrats tacites se pose, qu'il soit question du domaine privé (1°) ou public (2°).

1°) Les conventions tacites sur le domaine privé

La fréquentation d'un espace naturel délibérément ouvert au public peut être considérée comme liant d'un accord tacite le visiteur et le propriétaire de cet espace. Le propriétaire du site s'engage à laisser le visiteur découvrir son terrain tandis que le visiteur accepte d'y pénétrer et de respecter la réglementation et les prescriptions d'usage qui lui auront été signalées (pictogrammes d'entrée de site, etc.). La publication de brochures informatives, l'absence de dispositif de fermeture ou l'installation d'éléments de signalisation à destination du public pourront constituer les indices d'une volonté du propriétaire de laisser l'espace accessible aux visiteurs. Le positionnement de panneaux informatifs suffisamment visibles et compréhensibles dès l'entrée du site pourra pour sa part permettre de présumer de l'accord du visiteur tenant au respect des règles de fréquentation.

dispositions du Code civil qui emploient les deux termes l'un pour l'autre (C. civ., art. 1302, 1722, 1733, 1769, 1882, 1929 et 1934 etc.). Ensuite parce la jurisprudence a progressivement construit une théorie de l'exonération totale de responsabilité, d'une part, en réunissant les caractères d'irrésistibilité et d'imprévisibilité et, d'autre part, en insistant sur l'extériorité de l'événement en sorte que l'expression de cas fortuit s'est progressivement effacée au profit du terme de force majeure ».

³⁷¹ Cf. SAINT-PAU Jean-Christophe, « Droit à réparation – Exonération de la responsabilité contractuelle – Inexécution imputable à une cause étrangère », 7 mai 2014, point n°4 : « *Alors que le Code civil semble postuler que l'inexécution est alternativement imputable au fait du débiteur ou à une cause étrangère (C. civ., art. 1147 et 1148), la jurisprudence a admis, par analogie avec les principes de la responsabilité délictuelle ou quasi-délictuelle que l'inexécution pouvait, dans certains cas, être cumulativement imputable au fait du débiteur et à une cause étrangère. C'est dire qu'il existe ainsi des causes étrangères totalement et partiellement exonératoires* ».

³⁷² HOEPPFNER Hélène, « Exécution du contrat administratif – Droit et obligations du cocontractant », *J.-CL. Administratif*, fasc. 609, 29 janvier 2010, point n°114.

³⁷³ *Ibid.*, point n°115.

Voir également : CE, 27 mai 1988, Commune de Gagnac-sur-Cère : D. 1988, jurispr. p. 465, note Ph. Terneyre ; AJDA 1988, p. 618, X. Prétot.

Mais au-delà de cet échange tacite de volonté, peut-on considérer que la responsabilité contractuelle du propriétaire du site puisse être engagée du fait d'un défaut de sécurisation de l'espace ouvert au public ? Quel niveau d'aménagement peut être légitimement attendu de la part d'un visiteur, qu'il soit un randonneur chevronné ou une personne âgée ? Plusieurs hypothèses se présentent alors.

Si le visiteur est victime de la réalisation d'un risque naturel sur une partie du site particulièrement aménagée, il est possible de concevoir que la responsabilité contractuelle du propriétaire puisse être engagée. En effet, en proposant par exemple un cheminement piétonnier en pontons, visant à canaliser un flux de visiteurs, et en promouvant cette « balade familiale » auprès du grand public par la diffusion de tracts, il semble logique que le propriétaire s'engage à garantir la sécurité des personnes empruntant le cheminement aménagé. Il n'en sera toutefois pas ainsi si des panneaux de signalisation mentionnaient l'existence du risque : le visiteur devient alors un public averti et ne peut prétendre qu'il ignorait que le propriétaire ne garantissait pas totalement la sécurité des personnes et des biens sur le site.

En dehors de cette hypothèse d'aménagement, il apparaît que dans la majorité des cas, le propriétaire du site estime que l'objet de la convention est la fréquentation d'un site naturel comportant certains risques inhérents, et non la découverte d'un parc artificiel exempt de tout péril. L'attente déçue du visiteur espérant une balade en toute sécurité s'apparente alors à une représentation erronée de la réalité, à une erreur portant sur la substance même du contrat, sans laquelle le consentement n'aurait pas été délivré (« si j'avais su que le site était risqué, je n'aurais pas accepté d'y pénétrer »). Le visiteur victime de la réalisation d'un risque naturel se voit alors privé de la possibilité d'obtenir réparation de son préjudice sur le plan contractuel, puisqu'il s'est fourvoyé en pensant que la sécurité était un élément substantiel du contrat, par naïveté ou défaut de prise en compte des éléments portés à sa connaissance par le propriétaire. Il ne peut pas non plus invoquer le respect des « suites que l'équité, l'usage ou la loi donnent à l'obligation d'après sa nature » prévu par l'article 1135 du code civil : l'équité et l'usage ne semblent en effet pas commander une garantie de sécurité dans les espaces naturels et la loi prévoit pour sa part la prise en compte de la notion de risque inhérent à certains espaces naturels dans l'appréciation de la responsabilité civile³⁷⁴. Mais le visiteur victime n'est pas privé de toute action. Aussi, l'erreur, considérée en droit civil comme un vice du consentement, pourra être mobilisée. Le premier alinéa de l'article 1110 du code civil dispose que celle-ci constitue une cause de nullité relative³⁷⁵ de la convention dès lors qu'elle tombe sur la substance même de la chose qui en est l'objet³⁷⁶. De ce fait, le visiteur victime de la réalisation du risque naturel pourra invoquer l'erreur pour se libérer de son accord tacite, et

³⁷⁴ Cf. article L365-1 du code de l'environnement. Ce point sera abordé plus en détail au sein du second titre de cette première partie.

³⁷⁵ La nullité est dite relative dès lors qu'elle s'applique à un intérêt particulier, par opposition à la nullité absolue, qui a trait à la protection d'un intérêt collectif et peut être invoquée par toute personne intéressée.

³⁷⁶ « La décision judiciaire d'annulation fondée sur l'article 1110 du code civil suppose une distorsion, une divergence entre la situation qui paraît correspondre à l'opération contractuelle et la réalité ». Le prononcé de la nullité « tend à éviter [...] que le débiteur ne soit lié lorsqu'il a donné son consentement par erreur ; toute représentation fautive de la réalité doit alors le libérer ». Cf. ATIAS Christian, *Précis élémentaire de contentieux contractuel*, Aix-en-Provence, Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence (Ed.), 3ème édition, 2006, p. 201.

rechercher la responsabilité du propriétaire ou du gestionnaire de l'espace naturel sur le plan extracontractuel. Cette possibilité ne lui sera toutefois pas offerte en cas d'erreur inexcusable, qui peut se traduire par un manque de « prudence élémentaire » ou une « crédulité excessive ». Comme le souligne le professeur Atias, l'annulation est alors écartée, notamment dans le but d'éviter de « favoriser le calcul déloyal consistant à se réserver une faculté de repentir, en prétendant ignorer la vérité »³⁷⁷.

2°) Les conventions tacites sur le domaine public

L'occupation d'un espace naturel soumis aux règles de la domanialité publique ne peut faire l'objet d'aucune convention tacite et entraîne nécessairement l'établissement d'une convention d'occupation temporaire. Ce point a été mis en exergue par le Conseil d'Etat au cours de l'année 2003³⁷⁸, et plus récemment par le ministère en charge des collectivités territoriales en 2012³⁷⁹. Le simple usage non privatif du domaine public³⁸⁰ n'est par contre pas soumis à ce formalisme et peut donc faire l'objet d'un contrat administratif tacite avec la personne publique responsable du domaine. Un lien avec une mission de service public devra alors être établi pour que le contrat puisse être qualifié d'administratif.

S'il parvient à démontrer l'existence de cette contractualisation tacite, le visiteur malchanceux pourra invoquer l'erreur en tant que vice du consentement³⁸¹, de la même manière qu'en droit civil, et se placer ainsi sur le terrain délictuel ou quasi-délictuel afin d'obtenir réparation. Cette stratégie s'avère d'autant plus pertinente que même dans le cas où le juge administratif estimerait qu'un échange de volonté a eu lieu sur la garantie de la sécurité au cours de la fréquentation du site naturel, existe un principe selon lequel l'Administration peut manquer à ses obligations contractuelles pour un motif d'intérêt général, sans que cela ne soit constitutif d'une faute. L'absence de sécurisation d'un espace sauvage pourrait ainsi trouver sa justification dans la considération d'intérêt général tenant à la préservation du milieu naturel. Ce raisonnement se révélerait toutefois plus difficile à tenir pour justifier l'absence de mesures de signalisation si celles-ci semblaient avoir été convenues au départ.

³⁷⁷ *Ibid.*, p. 207.

³⁷⁸ Cf. CE, 21 mars 2003, n° 189191, Synd. intercommunal périphérie Paris pour électricité [SIPPEREC] : Dr. adm. 2003, comm. 92 ; CJEG 2003, p. 243, concl. Austry ; AJDA 2003, p. 1935, note Subra de Bieusse ; JCP A 2003, 1484, note J. Moreau. Se référer également aux écrits de Jean DUFAU : « après avoir précisé que la protection du domaine public est "impératif d'ordre constitutionnel" le Conseil d'État a décidé que le pouvoir réglementaire ne peut pas légalement instaurer un régime d'autorisation tacite d'occupation du domaine. Un tel régime fait, en effet, obstacle à ce que soient précisées les prescriptions d'implantation et d'exploitation nécessaires à l'utilisation et à la conservation du domaine » (DUFAU Jean, « Domaine public – Règles générales d'utilisation », *J.-CL. Administratif*, fasc. 406-20, 1er décembre 1994 (mise à jour 21 décembre 2009), point n°73).

³⁷⁹ Rép. min. à la QE n°97291 du 28 déc. 2010, JOAN, 8 mai 2012, p. 3517.

³⁸⁰ Lequel peut être réglementé (DUFAU Jean, « Domaine public – Règles générales d'utilisation », 1er décembre 1994 (mise à jour 21 décembre 2009), point n°18).

³⁸¹ Benoît PLESSIX relève à ce sujet que « la théorie des vices du consentement a en partie été conçue par le juge administratif aux fins de la stabilité juridique des contrats administratifs, afin que n'importe quelle déception subite d'un contractant ne vienne ruiner l'existence d'un lien contractuel » (PLESSIX Benoît, « La théorie des vices du consentement dans les contrats administratifs », *RFDA*, 2006, p. 12).

Il convient enfin de noter que le juge administratif aura plus aisément tendance à se prononcer en faveur du maintien du contrat que le juge civil, dans un souci de non-paralyse du service public. Selon Benoît Plessix, le juge administratif verrait en outre « *moins dans les vices du consentement une exigence de pureté du consentement que le moyen de sanctionner des comportements répréhensibles* »³⁸² : aussi, en l'absence de comportement délictueux de la part de l'un des deux co-contractants, l'erreur ne serait probablement pas retenue par les juges.

Le nombre et la diversité des contrats conclus pour la fréquentation des espaces naturels, induisent un risque contentieux non négligeable pour les propriétaires de ces sites. Il reste cependant que le contentieux contractuel ne connaît pas de développement à la hauteur de ce risque, notamment en matière administrative³⁸³, à l'inverse du contentieux extracontractuel qui rencontre un certain succès (B).

B/ La responsabilité extracontractuelle à l'appui d'une exigence d'entretien des espaces

En droit civil, la faute extracontractuelle suppose la réunion d'un élément matériel et d'un élément juridique, l'élément moral ayant été abandonné afin de permettre l'indemnisation des dommages causés par la faute d'un irresponsable. L'élément matériel peut être identifié dans un acte, mais également dans une abstention fautive³⁸⁴. L'élément juridique se traduira pour sa part par un texte prohibant ou réprimant l'infraction, ou par un comportement ne correspondant pas à celui d'un individu « raisonnable ». Sur ce dernier point, il est à noter que le juge civil avait pour usage de se référer au standard du « bon père de famille »³⁸⁵, placé dans les mêmes circonstances extérieures que le défendeur, pour déterminer l'existence d'une faute³⁸⁶. En opposition à l'individu fautif, de par son fait, sa négligence ou son imprudence, visé par les articles 1382 et 1383³⁸⁷ du code civil, le « bon père de famille » désignait alors un « *homme de vertu ordinaire, normalement avisé, soigneux, diligent* »³⁸⁸, respectueux des lois, de ses engagements contractuels³⁸⁹ et des normes de conduite sociale³⁹⁰.

³⁸² PLESSIX Benoît, « La théorie des vices du consentement dans les contrats administratifs », *RFDA*, 2006, p. 12.

³⁸³ BRISSON Jean-François, « Responsabilité en matière contractuelle et quasi-contractuelle », point n°1 : « *malgré le formidable développement des activités contractuelles des personnes publiques, le contentieux fondé sur la responsabilité contractuelle de l'administration est resté statiquement très faible* ».

³⁸⁴ Article 1382 du code civil : « *tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer* ».

Article 1383 du code civil : « *chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement de par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence* ».

³⁸⁵

³⁸⁶ VINEY Geneviève, « Responsabilité civile », *La Semaine Juridique Edition Générale*, 13 déc. 2000, n°50, point n°10.

³⁸⁷ Article 1383 du code civil : « *chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence* ».

³⁸⁸ GUILLIEN Raymond, VINCENT Jean et al., *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz (Ed.), 15ème édition, 2005, p. 82.

³⁸⁹ L'ancien article 1137 alinéa 1^{er} du code civil, en vigueur du 17 février 1804 au 6 août 2014, était formulé comme il suit : « *l'obligation de veiller à la conservation de la chose, soit que la convention n'ait pour objet que l'utilité de l'une des parties, soit qu'elle ait pour objet leur utilité commune, soumet celui qui en est chargé à y apporter tous les soins d'un bon père de famille* ».

Cette référence, jugée désuète, fut finalement supprimée par la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes³⁹¹, et remplacé par les termes « raisonnable » et « raisonnablement »³⁹².

D'un point de vue administratif, il convient de distinguer la faute de service, correspondant à un « *défaut de fonctionnement des services publics de nature à engager la responsabilité pécuniaire de l'Administration à l'égard des administrés* »³⁹³, et la faute personnelle de l'agent administratif, insusceptible d'engager la responsabilité de l'autorité administrative. La faute de service pourra être constituée tant en cas d'acte fautif (agissement matériel, décision illégale, abus de droit, délivrance volontaire d'informations erronées, etc.) qu'en cas d'abstention ou de retard.

Au regard de ces définitions, il est possible de s'interroger sur les hypothèses dans lesquelles la responsabilité pour faute extracontractuelle des personnes privées, et publiques, propriétaires ou gestionnaires d'espaces naturels est susceptible d'être engagée. Il sera constaté qu'en matière de risques naturels, le défaut d'entretien normal constitue le socle de cette responsabilité, dans l'action comme dans l'abstention (1). A défaut de preuve contraire, l'esquive est par ailleurs rendue difficile du fait du nombre réduit des causes d'exonération (2).

1) Le défaut d'entretien normal, socle de responsabilité extracontractuelle

La responsabilité des propriétaires et gestionnaires de sites, du fait de risques naturels, pourra être engagée en premier lieu pour abstention fautive. Il est en effet fréquent que leur soit reproché un défaut de signalisation ou l'absence de prise de mesures de prévention. Dans pareils cas, une faute simple suffira à convaincre le juge de se prononcer en faveur d'une responsabilité, que l'on se place sur le plan civil ou pénal. En matière de débroussaillage par exemple, le fait de ne pas respecter l'obligation édictée par l'article L134-6 du nouveau code forestier, et réprimée par l'article R163-3 du même code, constitue de fait une faute civile.

³⁹⁰ JOURDAIN Patrice, « Droit à réparation – Responsabilité fondée sur la faute – Notion de faute : contenu commun à toutes les fautes », *J.-CL. Civil*, fasc 120-10, 7 nov 2011, point n°53.

³⁹¹ Loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, JORF n°0179 du 5 août 2014, page 12949, texte n°4.

³⁹² A titre d'exemple, le nouvel article 1137 alinéa 1^{er} du code civil mentionné ci-dessus est aujourd'hui formulé de la manière suivante : « *« l'obligation de veiller à la conservation de la chose, soit que la convention n'ait pour objet que l'utilité de l'une des parties, soit qu'elle ait pour objet leur utilité commune, soumet celui qui en est chargé à y apporter tous les soins raisonnables ».*

³⁹³ GUILLIEN Raymond, VINCENT Jean et al., *op.cit.*, p. 288.

Sur la compétence du juge administratif pour connaître des litiges liés aux activités de service public, Cf. TC, 8 févr. 1873, Blanco, Rec. 1^{er} supplt 61, concl. David ; D. 1873.3.20, concl. David ; S. 1873.3.153, concl. David.

En matière administrative, la carence de prévention ou de signalisation liée à un ouvrage ou travail public sera sanctionnée au titre du « défaut d'aménagement et d'entretien normal ». En cas de dommage causé aux usagers d'un ouvrage public³⁹⁴, s'applique en effet un régime de responsabilité pour faute présumée : il revient alors à l'autorité administrative de prouver qu'elle n'a commis aucune faute, en démontrant qu'elle a normalement entretenu l'ouvrage placé sous sa responsabilité. La jurisprudence reste sur ce point particulièrement foisonnante s'agissant d'éboulements sur les ouvrages publics routiers. S'il a déjà été constaté qu'en de telles hypothèses c'est bien la responsabilité du maître de l'ouvrage routier qui est engagée, l'étude de la jurisprudence afférente permet toutefois de mieux cerner l'appréhension de la notion d'aménagement et d'entretien normal par le juge administratif. Dans bien des cas, l'apposition d'une signalisation adaptée au danger et une surveillance régulière de l'ouvrage soumis au risque suffira à écarter toute responsabilité. Un entretien normal a ainsi pu être retenu en présence de tournées régulières et d'un panneau signalant le risque d'éboulement sur une route nationale, placé à une centaine de mètres du lieu du dommage³⁹⁵. L'absence de toute signalisation conduira le plus souvent à retenir le défaut d'entretien normal³⁹⁶. Il en a été jugé ainsi s'agissant d'un éboulement survenu au sein d'un site naturel particulièrement aménagé et dont l'accès était payant³⁹⁷. Une exception cependant si le risque ne pouvait pas être détecté malgré une surveillance régulière : l'absence d'indice indiquant l'instabilité du fonds privé surplombant la route, et l'absence d'incident au cours des années précédentes, a en effet pu être jugé suffisant pour établir l'entretien normal de la voirie, nonobstant l'absence de signalisation³⁹⁸. Ces jurisprudences pourraient être transposées, dans une moindre mesure, à l'entretien des pans rocheux surplombant certains cheminements piétonniers particulièrement aménagés pouvant être qualifiés d'ouvrages publics. A défaut de délégation, le maître de l'ouvrage est alors le propriétaire de l'espace naturel, qui devra justifier, en cas de dommage causé aux usagers, de l'entretien normal du parcours exposé au risque, par une signalisation appropriée³⁹⁹.

³⁹⁴ Les usagers anormaux et irréguliers, parmi lesquels les occupants sans droit ni titre, seront également considérés comme des usagers (CE, 30 oct. 1964, *Ministre des Travaux Publics c/ Piquet* : Rec. CE 1964, p. 506, concl. J. Fournier). L'octroi de la qualité de tiers les auraient en effet fait bénéficier d'un régime de responsabilité sans faute, plus favorable (Cf. ALBERT Nathalie, « Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics – Champ d'application et fondements », *J.-CL. Collectivités territoriales*, fasc. 930, 21 août 2008, point n°82).

³⁹⁵ CE, 3 nov. 1982, n°24697, *Andrieu*, jurisdata 1982-041998.

Voir aussi CAA Paris, 16 mai 1989, *Ministre de l'Équipement c/ Marcadet*, n°89PA0100, jurisdata 1989-047259 - CAA Paris, 16 mai 1989, *Ministre de l'Équipement c/Sauger*, n°89PA00101, jurisdata 1989-047265 - CAA Paris, 16 mai 1989, *Ministre de l'Équipement c/Aubry*, n°89PA00098, jurisdata 1989-047254 - CAA Paris, 16 mai 1989, *Ministre de l'Équipement c/Fontaine*, n°89PA00180, jurisdata 1989-047267.

Voir également CAA Marseille, 4 déc. 2001, *Département des Alpes Maritimes*, n°97MA01513.

³⁹⁶ Voir CAA Bordeaux, 5 juillet 2012, *Trenque/Département de la Haute Garonne*, n°11BX01158 : « *il ne peut être sérieusement soutenu que les services chargés de l'entretien de la route et du fossé, intervenus sur place pour la dernière fois avant l'accident en mai 2002, ignoraient cette situation et auraient manqué de temps pour y remédier ou, à tout le moins, dans l'attente des travaux, signaler le danger* ».

³⁹⁷ CE, section 1 et 4 réunies, 29 sept. 1982, *Pezet*, n°24439, jurisdata 1982-041958.

³⁹⁸ CAA Bordeaux, 3 fév. 2009, *Département des Hautes Pyrénées c/ Vidal*, n°07BX00012.

³⁹⁹ Pour une application sur le sentier littoral, Cf. TA Nice, 18 décembre 2001, *Mme X*, n°97-842.

Une abstention fautive peut donc conduire à engager la responsabilité civile ou administrative des propriétaires d'espaces naturels. Dès lors, faut-il privilégier l'action préventive toutes les fois que celle-ci est possible ? N'est-ce pas là, une nouvelle source de contentieux ? Et le cas échéant, quelle stratégie privilégier ?

L'action entraîne en effet également un risque contentieux. Preuve en est des opérations d'aménagement conduites au sein des espaces naturels, travail de nature public ou privé selon les cas. Un travail de purge de blocs rocheux menaçant un parcours aménagé pour l'observation de l'avifaune, pourra ainsi entraîner la responsabilité civile du maître d'ouvrage des travaux, tenu de veiller à ce que le maître d'œuvre assure la sécurité du chantier, en individu raisonnable. Sur le domaine public, la responsabilité administrative du maître d'ouvrage pourra également être recherchée pour dommage de travaux publics causé à un usager (responsabilité pour faute présumée)⁴⁰⁰, ou à un participant (responsabilité pour faute prouvée)⁴⁰¹.

En cas d'opération réalisée directement par un gestionnaire de site, il conviendra de s'assurer si l'on est en présence d'une initiative de l'organisme de gestion, d'une commande du propriétaire du site, ou d'une demande extérieure. Le contenu de la convention de gestion sera également examiné, afin de s'assurer de la répartition de la prise en charge financière des travaux. Sera pris l'exemple de la réalisation d'une opération de brûlage dirigé ayant pour objectif de minimiser le risque d'incendie de forêt. Effectuée avec l'autorisation du propriétaire, par l'Office National des Forêt (ONF), gestionnaire de site, qui propose et finance l'opération, il s'agit là d'un travail public, portant sur un immeuble par nature⁴⁰², exécuté pour le compte d'une personne publique dans un but d'intérêt général, ou pour le compte d'une personne privée en vue de la réalisation d'une mission de service public. Le brûlage dirigé obéit à un cahier des charges précis, mentionnant l'obligation de mise en sécurité des personnes et des biens situés à proximité, arrêté par le préfet après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité⁴⁰³. Ainsi, en cas de non-respect du cahier des charges, si le feu ne parvenait plus à être contrôlé et causait un dommage à un participant à l'opération ou à un usager d'un sentier pouvant être qualifié d'ouvrage public, la responsabilité administrative pour faute du responsable de l'opération, ici l'ONF, pourrait donc être engagée pour dommage de travaux publics. Dans le cas où la dispersion de l'incendie serait le résultat d'une faute d'un agent de l'ONF, se posera la question de savoir si cette dernière constitue une faute personnelle, ou doit être appréhendée

⁴⁰⁰ La victime pourra choisir qui elle souhaite poursuivre, sur le fondement de la responsabilité délictuelle, à savoir l'entrepreneur ou le maître d'ouvrage. Maryse DEGUERGUE souligne par ailleurs que cette solidarité « subsiste même après la fin des travaux et la réception de l'ouvrage, puisque cet acte ne produit d'effets qu'entre les parties au contrat et pas à l'égard des tiers que sont les victimes des travaux ». Toute action sur le plan contractuelle doit par ailleurs être écartée par la victime qui « ne peut pas invoquer la méconnaissance par l'entrepreneur de ses obligations contractuelles vis-à-vis du maître d'ouvrage en raison de l'effet relatif du contrat ». Cf. DEGUERGUE Maryse, « Causalité et imputabilité », *J.-CL. Administratif*, fasc. 830, 15 mai 2013, point n°62.

⁴⁰¹ La charge de la preuve d'un aménagement ou d'un entretien anormal pèse alors sur la victime.

⁴⁰² En vertu des articles 520 et 521 du code civil, les biens attachés au sol tels que les récoltes (racines, fruits non cueillis) et les arbres non abattus, relèvent des biens immobiliers par nature (à l'instar des fonds de terre et bâtiments).

⁴⁰³ Article R*312-35 du code forestier.

comme une faute de service. Dès lors que la faute a été réalisée dans le cadre d'une activité de service public de prévention du risque incendie, et qu'elle n'est pas d'une extrême gravité, le juge la qualifiera de faute de service⁴⁰⁴. L'ONF disposera alors d'une action récursoire à l'encontre de l'agent fautif s'il considère qu'il y a là un fait personnel ne justifiant pas une prise en charge administrative⁴⁰⁵.

Dans tous les cas d'appréciation d'une responsabilité pour faute, la décision du juge se caractérisera par une certaine subjectivité. L'anormalité de l'entretien d'un site, et l'indemnité en découlant, sera ainsi déterminée au regard d'éléments concrets tels que la présence d'une signalisation et la réalisation d'une surveillance régulière, mais également aux regards d'un faisceau d'éléments supplémentaires comprenant la réalité du danger⁴⁰⁶, la gravité de la faute reprochée, le comportement de la victime, sa connaissance des lieux, la difficulté d'assurer la sécurisation du site, le caractère inhérent des risques au sein des espaces naturels⁴⁰⁷, etc. Sur les sites forestiers, le juge a ainsi pu se référer par le passé au caractère inhérent du risque de chute de branches d'arbres⁴⁰⁸, ou à la banalité de la présence d'obstacles tels que du bois mort⁴⁰⁹ pour rejeter l'hypothèse d'un défaut d'entretien. La Cour Administrative d'Appel de Lyon a également pu sous-entendre ce point s'agissant d'un éboulement survenu sur un sentier de montagne fléché pouvant être qualifié d'ouvrage public⁴¹⁰.

En cas de pluralité de fautes, le juge disposera de deux solutions. La première, consiste à faire application de la théorie de la causalité adéquate, en ne retenant que « les causes déterminantes » susceptibles d'entraîner, selon l'ordre naturel des choses, ce type de dommage. Cet exercice conduira à une répartition de la charge de l'indemnisation entre les différents co-auteurs à l'origine du préjudice subi. En pratique, la répartition de la charge d'indemnisation s'effectuera, non pas au regard du degré de causalité, trop complexe à déterminer, mais au regard de la gravité des fautes en présence. La seconde repose sur la mise en œuvre de la théorie de l'équivalence des conditions, en vertu de laquelle devront être prises en compte de la même manière toutes les causes ayant pu conduire à la survenance du dommage, dans sa globalité. Une cause qui, bien qu'intervenue de manière partielle dans la réalisation du dommage, était toutefois insusceptible de provoquer en elle seule ce dernier, ne pourra pas être retenue.

⁴⁰⁴ Voir en ce sens DEGUERGUE Maryse, « Causalité et imputabilité », point n°67.

⁴⁰⁵ Cette possibilité semble toutefois peu utilisée. Maryse DEGUERGUE explique ce manque d'engouement par la difficulté d'apporter la preuve d'une faute personnelle de l'agent, totalement déconnectée du service, et par l'effet pervers de cette action volontaire qui a souvent conduit l'Administration à accepter de couvrir les actes fautifs des cadres et à poursuivre les subalternes. Cf. DEGUERGUE Maryse, « Causalité et imputabilité », point n°93.

⁴⁰⁶ « Les victimes doivent établir le caractère dangereux de la disposition des lieux et cette preuve s'avère particulièrement délicate, dans la mesure où le juge rapporte le danger à une victime – en quelque sorte idéale – vigilante, prudente, avisée, prévoyante et intelligente », Cf. DEGUERGUE Maryse, « Causalité et imputabilité », point n°124.

⁴⁰⁷ Cf. *infra* partie 1, titre 2.

⁴⁰⁸ TGI Auch, 27 mars 1996, Commune de Saint Dodde et ONF c/ Lorenzon et Molle.

⁴⁰⁹ TGI Evry, 3 octobre 1997, Bourgeois c/ ONF.

⁴¹⁰ CAA Lyon, 25 sept. 1990, Collard, n°89LY001063, Jurisdata 1990-047734 : « Compte tenu de la nature et de la vocation de ce chemin de montagne, la circonstance qu'il était dépourvu de parapet en bordure d'un ravin ne peut être regardé comme un défaut d'entretien normal de l'ouvrage ».

L'application de la théorie de l'équivalence des conditions aboutira au prononcé d'une responsabilité *in solidum* des différents auteurs.

A ce jour, le cœur de la jurisprudence balance : cette dernière n'a pas officiellement pris parti⁴¹¹, malgré une certaine préférence pour la causalité adéquate, en matière civile comme en matière administrative⁴¹².

Dans le cas où une faute civile ou administrative du fait d'un défaut d'entretien normal serait clairement constituée, le propriétaire ou gestionnaire fautif pourrait alors tenter d'échapper à cette responsabilité en invoquant l'intervention d'un élément extérieur. L'exonération ne pourra dès lors qu'être partielle. Il apparaît par ailleurs que les causes d'exonération ne sont pas légion en la matière et le succès de cette stratégie défensive apparaît pour le moins incertain (2).

2) L'intervention restreinte des causes d'exonération

Les causes d'exonération interviendront à la marge en matière de responsabilité délictuelle ou quasi-délictuelle. Le fondement exonératoire le plus fortuné est celui de la faute ou du fait de la victime ayant concouru à la réalisation du dommage, qui permet d'obtenir un dédouanement de responsabilité partiel.

C'est ainsi que le département de la Haute Garonne a été partiellement exonéré de sa responsabilité suite à un éboulement survenu sur une route départementale. En raison de l'usure des pneus du véhicule endommagé et d'une vitesse de circulation non adaptée aux conditions météorologiques, le juge administratif a en effet estimé que le défaut d'entretien normal de l'ouvrage ne constituait pas la cause unique du dommage, et qu'il convenait d'en tenir compte dans la répartition des responsabilités⁴¹³.

Ce même raisonnement se retrouve en droit civil, où la faute de la victime est appréciée in abstracto, en référence au standard de « l'individu raisonnable ». Le juge, par application de la théorie de la causalité adéquate, avait pris pour habitude de considérer que cette dernière ne pouvait toutefois pas être invoquée en cas de faute intentionnelle de la personne initialement poursuivie⁴¹⁴. Et que de la même manière, la faute intentionnelle de la victime pouvait conduire à une exonération totale de responsabilité pour l'auteur d'une faute non intentionnelle⁴¹⁵. La Cour de Cassation est cependant récemment revenue sur cette

⁴¹¹ « L'appréciation des mérites respectifs de ces deux théories donne lieu à un très beau débat intellectuel. Mais il est peu vain de s'y engager dès lors qu'on a perdu tout espoir de voir la jurisprudence prendre parti, soucieuse qu'elle est de se conserver la plus grande latitude pour une appréciation au cas par cas », BENABENT Alain, *op.cit.*, p. 396.

⁴¹² « Confuse par sa référence à l'ordre naturel des choses et à un certain art de la divination. Elle a cependant les faveurs des deux ordres de juridictions et jouit d'une nette préférence de la part du juge administratif », DEGUERGUE Maryse, « Causalité et imputabilité », point n°19.

⁴¹³ Cf. CAA Bordeaux, 5 juillet 2012, Trenque/Département de la Haute Garonne, n°11BX01158.

Voir également TA Montpellier, 24 janv. 1992, Madrigal/Département de la Lozère, Jurisdata 1992-036054 (département exonéré des ¾ de sa responsabilité en raison de la conduite de la victime non adaptée aux mauvaises conditions de circulation).

⁴¹⁴ Cass. civ 2, 24 juin 1992 : Resp. civ. et assur. 1992, comm. 345 ; RTD civ. 1993, p. 141, obs. P. Jourdain.

⁴¹⁵ « Si la faute intentionnelle de l'auteur peut absorber la responsabilité du dommage, il en est corrélativement de même en cas de faute intentionnelle de la victime, spécialement en cas de provocation [...] la faute de la

interprétation en matière pénale dans le cadre de l'affaire Kerviel⁴¹⁶, et se pose donc à ce jour la question de la pérennité de ce raisonnement en matière civile.

La faute de la victime pourra enfin conduire à une exonération totale de responsabilité si elle s'apparente à un cas de force majeure, soit un évènement extérieur, imprévisible et irrésistible pour la personne dont la responsabilité est recherchée. De façon générale, il apparaît que l'influence de la force majeure a régressé de manière constante ces dernières années, tant et si bien que la doctrine s'interroge sur la validité de ce moyen de défense « *à une époque où les obligations de prévention des risques naturels et de précaution tendent à lui dénier toute existence juridique propre* »⁴¹⁷. Comme cela a déjà pu être souligné auparavant, le critère d'imprévisibilité a été malmené par les avancées scientifiques : les risques naturels sont aujourd'hui bien mieux connus et décelables. A ce jour, la force majeure est donc envisagée par la jurisprudence administrative comme l'évènement qui « *par son intensité, par sa probabilité, se révèle exceptionnel* »⁴¹⁸. Béatrice Hagege souligne ainsi que « *l'étude des circonstances de temps et de lieu est alors décisive puisqu'aucune catastrophe naturelle n'est imprévisible dans l'absolu* »⁴¹⁹. Ce constat se retrouve également en matière civile⁴²⁰.

Au-delà de l'examen de ces circonstances factuelles, la tentation de l'indemnisation systématique transparait également à travers les jugements délivrés. En matière administrative, bien que la force majeure soit souvent invoquée, il est ainsi possible de remarquer qu'elle n'est que rarement retenue. Face aux malheurs qui lui sont soumis, le juge préférera bien souvent exiger de l'autorité administrative de prévoir l'imprévisible plutôt que de laisser la victime repartir sans aucune indemnité. Entre 1910 et 2001, la force majeure n'aurait ainsi « *permis de libérer le défendeur que dans 18 % des cas où elle fut alléguée* »⁴²¹. Une influence jurisprudentielle limitée donc, pour un garde-fou indispensable contre les dérives indemnitaires⁴²².

victime absorbe non seulement l'illicéité, mais également la causalité : en recherchant le dommage, un individu apparaît comme la cause adéquate de celui-ci », Cf. SAINT-PAU Jean-Christophe, « Droit à réparation – Exonération de la responsabilité contractuelle – Inexécution imputable à une cause étrangère », *J.-CL. Civil*, fasc. 11-30, 7 mai 2014, points n°73-76.

Cf. Cass. civ 1, 16 oct. 1984: Bull. Civ. 1984, I, n°266; Defrénois 1985, art. 33535, n°46, obs. J.-L. Aubert. – voir aussi Cass. civ 2, 13 déc. 2001 : Bull. civ. 2001, II, n°193 ; Resp. civ. et assur. 2002, comm. 99 ; RTD civ. 2002, p. 530, obs. P. Jourdain.

⁴¹⁶ Cf. Cass. crim., 19 mars 2014, n° 12-87.416 : JurisData n° 2014-004705 ; JCP G 2014, 449, V. Wester-Ouisse : « *lorsque plusieurs fautes ont concouru à la production du dommage, la responsabilité de leurs auteurs se trouve engagée dans une mesure dont l'appréciation appartient souverainement aux juges du fond* ».

⁴¹⁷ HAGEGE Béatrice, « La reconnaissance de la force majeure à l'occasion de catastrophes naturelles : mythe ou réalité ? », *Les Petites Affiches*, septembre 2012, n°179, p. 3-8.

⁴¹⁸ *Idem.*

⁴¹⁹ *Idem.*

⁴²⁰ « *En conclusion, le droit de la responsabilité civile comme celui de la responsabilité pénale tendent au recul de la fatalité et de la force majeure* ». Cf. KRIEGK Jean-François, « Le concept de responsabilité, victime du développement de l'Etat providence ? », *La Gazette du Palais*, 13 juillet 2000, n°195, p.2.

⁴²¹ *Ibid.*, p. 5.

⁴²² *Idem.* : « *bien que son efficacité demeure conditionnée aux choix qui orientent la politique jurisprudentielle, son existence ne saurait être écartée car elle fait de la justice un instrument de révélation de la vérité et non de distribution d'indemnités* ».

Il est à noter que l'influence de la force majeure dépasse le clivage des différentes théories de la causalité. Au-delà de l'illicéité, cette cause d'exonération absorbe en effet également la causalité. La recherche de la causalité adéquate permettra ainsi de constater que la force majeure aurait en elle-même, selon l'ordre naturel des choses, conduit à l'occurrence du dommage, contrairement à la seule faute délictuelle ou quasi-délictuelle reprochée à la personne poursuivie⁴²³. L'application de la théorie de l'équivalence des conditions conduira quant à elle à considérer que la force majeure peut être regardée comme la cause unique du dommage, contrairement aux autres fautes ou événements qui n'ont contribué que de manière partielle à sa survenance. L'exonération totale est alors justifiée.

S'agissant enfin du fait du tiers, il apparaît que celui-ci ne saurait constituer une cause exonératoire en matière de responsabilité pour faute, et ce, devant les deux ordres de juridiction⁴²⁴. Une exception demeure en matière administrative : le fait du tiers pourra en effet être invoqué dans le cas où la loi interdirait toute action récursoire contre ce dernier⁴²⁵. Dans tous les autres cas, le fait du tiers n'ouvrira droit qu'à une condamnation *in solidum*, qui pourra être précédée d'un appel en cause, ou suivie de l'exercice d'une action récursoire à l'encontre des tiers impliqués. Dans le cas où l'implication des tiers se limiterait à sa qualité de gardien, l'action récursoire ne pourra toutefois pas être exercée.

Que ce soit en matière contractuelle ou en matière extracontractuelle, un risque contentieux non négligeable plane sur les propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels. Lié à la gestion des risques naturels, celui-ci peut être encadré par l'un des multiples contrats intéressant l'utilisation des sites. Il peut également se révéler dans l'action comme dans l'abstention fautive, par le biais du défaut d'entretien normal. En tout état de cause, ce spectre contentieux contraint les responsables d'espaces naturels, en ce qu'il peut conduire à une frilosité dans la pratique contractuelle, et en ce qu'il engendre une pression palpable en faveur d'un aménagement de la nature pour l'Homme. La menace contentieuse est par ailleurs renforcée pour les propriétaires et gestionnaires investis d'une mission de service public (§2).

⁴²³ Exemple du voyageur s'étant engagé sur le marchepied d'un train après le signal de départ, et ayant chuté suite à l'ouverture depuis l'intérieur de la porte se trouvant devant lui. Nonobstant l'absence de verrouillage automatique des portes en cours de circulation par la SNCF, le juge a pu estimer que la faute de la victime, s'apparentant à un cas de force majeure, constituait « *la cause exclusive de son dommage* », et justifiait une exonération totale de responsabilité pour la SNCF (Cass. civ 1, 6 oct. 1998, M. Derollepot c/ SNCF, n°96-12.540, JurisData 1998-003683).

⁴²⁴ Pour la matière administrative, voir CE, 9 janvier 1976, Ministre de l'équipement contre dame Berkowitz, n°86053.

⁴²⁵ CE, 4 octobre 1967, SEITA contre Luciani, Rec. 949.

§2/ Les mécanismes de responsabilité pour faute, contrainte renforcée pour les autorités investies d'une mission de service public

Les propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels peuvent être amenés à exercer certaines missions de service public. Celles-ci peuvent être directement liées à leur qualité de propriétaire ou de gestionnaire, et concerneront alors la mission d'accès à la nature (A). Elles peuvent également revêtir un caractère plus général, en lien avec les attributions de police du maire ou du préfet en matière de sécurité publique (B) ou d'urbanisme (C).

A/ Accès à la nature et risques naturels

La notion de service public d'accès à la nature a progressivement émergé des prétoires (1) et ouvre à ce jour de nouvelles hypothèses d'engagement de responsabilité pour faute des autorités en charge de cette mission (2).

1) La reconnaissance progressive d'un service public d'accès à la nature

La notion de service public est évolutive dans le temps et l'espace, et l'activité de service public peut être exercée tant par une personne privée⁴²⁶ que par une personne publique. A des fins de clarification, le juge administratif a progressivement dégagé les critères d'identification des services publics. Un critère fonctionnel tout d'abord, qui exige la satisfaction de l'intérêt général à travers une activité de prestation. Un critère organique ensuite, en vertu duquel une activité pourra être qualifiée de service public si et seulement si elle est exercée par une personne publique ou sous son contrôle. Enfin, s'il a pu être exigé par le passé que les personnes privées chargées de l'exécution d'une mission d'intérêt général disposent de prérogatives de puissance publique⁴²⁷, le juge accepte aujourd'hui de passer outre cette condition, et acceptent de reconnaître l'existence d'un service public au regard d'un faisceau d'indices probants. Le Conseil d'Etat a ainsi pu estimer « *que même en l'absence de telles prérogatives,, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission* »⁴²⁸.

⁴²⁶ CE Ass., 13 mai 1938, Caisse primaire Aide et Protection, Rec. 417 ; D. 1939.3.65, concl. R. Latournerie, note Pépy ; RD publ. 1938.830, concl. R. Latournerie.

⁴²⁷ CE, 28 juin 1963, Nancy, Rec. 401 ; AJ 1964.91, note de Laubadère ; RD publ. 1963.1186, note M. Waline.

⁴²⁸ CE, 22 février 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI), JCP Adm. 2007.2066, concl. Verot, note Rouault ; AJ 2007.793, chr. Lenica et Boucher ; JCP 2007.I.166, chr. Plessix ; JCP Adm. 2007.2145, note Guglielmi et Koubi ; RFDA 2007, n°4, note Boiteau.

L'existence d'une mission de service public de protection de l'environnement a d'ores et déjà été reconnue par la jurisprudence. Par une décision du 25 mars 1996, le tribunal des conflits a ainsi pu considérer que l'association gestionnaire d'une réserve naturelle nationale est « *chargée d'assurer une mission de service public* »⁴²⁹. La Haute juridiction a par ailleurs réaffirmé l'existence de ce service public par une décision du 22 octobre 2007, au sujet de la mission d'acquisition et de gestion des espaces naturels sensibles par le département⁴³⁰. Cette position est par ailleurs reprise par la doctrine, à l'instar du doyen Raphaël Romi qui évoque le « *service public de gestion des espaces naturels* » exercé par le département dans le cadre de sa politique d'acquisition et de gestion des espaces naturels sensibles (ENS)⁴³¹ ou encore le « *service public ENS* »⁴³².

En droite ligne du régime des espaces naturels sensibles, l'ouverture au public des espaces naturels pourrait également être qualifiée de service public « d'accès à la nature » par le juge administratif. Cette activité, qui satisfait l'intérêt général et non un intérêt particulier, peut être exercée par une personne publique, ou, sous le contrôle de celle-ci, par une personne privée. A l'heure actuelle, la vocation d'ouverture au public se retrouve dans les textes visant les espaces acquis par les départements dans le cadre de leur politique de préservation des espaces naturels sensibles : « *les terrains acquis en application des dispositions du présent chapitre doivent être aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel. Cet aménagement doit être compatible avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels [...]* »⁴³³. Une disposition semblable concerne les terrains du Conservatoire du littoral : « *le domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres comprend les biens immobiliers acquis ainsi que ceux qui lui sont affectés, attribués, confiés ou remis en gestion par l'Etat [...]. Dans la limite de la vocation et de la fragilité de chaque espace, ce domaine est ouvert au public* »⁴³⁴. Le code de l'environnement pose enfin un principe d'accessibilité au domaine public maritime, avec plusieurs dérogations possibles, dont l'une tenant à la protection de l'environnement : « *l'accès des piétons aux plages est libre sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement nécessitent des dispositions particulières* »⁴³⁵.

⁴²⁹ TC, 25 mars 1996, Préfet Gironde : JurisData n°1996-050230 ; AJDA 1996, comm. 305.

⁴³⁰ TC 22 oct. 2007, Préfet des Bouches-du-Rhône c/CAA Aix-en-Provence, Rec. n°C3625 : « *Considérant que la compétence donnée aux départements par les articles L142-1 et suivants du code de l'urbanisme pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles doit faire regarder les mesures prises pour l'application de ces dispositions, au nombre desquelles figure l'acquisition, par le département des Bouches-du-Rhône, en 1987, du massif des Roques Hautes, comme la mise en œuvre d'un service public de protection de l'environnement par ces collectivités territoriales* ».

⁴³¹ ROMI Raphaël, « Environnement – Services publics et environnement », *J.-CL. Collectivités Territoriales*, fasc. 695, 1^{er} mai 2009, point 31

⁴³² ROMI Raphaël, DUBREUIL Thomas, « Départements et environnement », *J.-CL. Environnement et Développement durable*, fasc. 2620, 1^{er} juillet 2012, point 35.

⁴³³ Article L215-21 du code de l'urbanisme (ancien article L142-10).

⁴³⁴ Article L322-9 du code de l'environnement, alinéa 1.

⁴³⁵ Article L321-9 du code de l'environnement, alinéa 1 : « *L'accès des piétons aux plages est libre sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement nécessitent des dispositions particulières* ».

Dans d'autres Etats, l'accès à la nature est considéré comme une composante du service public de santé des populations. En Grande-Bretagne par exemple, le ministère de la santé soutient ainsi le National Trust, dans sa mission de gestion d'espaces naturels ouverts au public : le gouvernement souhaite en effet encourager les citoyens à pratiquer des activités de plein air pour réduire les dépenses de santé et favoriser l'insertion sociale⁴³⁶.

La forêt domaniale constitue pour sa part un cas particulier : en raison de son appartenance au domaine privé de l'Etat, le juge administratif se montre plutôt réticent à reconnaître son rattachement à un service public administratif. Les forêts étaient à l'origine perçues comme des fonds d'exploitation commerciaux, concourant à la réalisation d'un service public à caractère industriel et commercial. Un nouveau rôle a ensuite été dévolu à ces espaces : celui de l'accueil d'usages récréatifs et de la découverte de richesses biologiques et paysagères à préserver dans l'intérêt des générations actuelles et futures. Cette nouvelle perception a cependant bousculé les certitudes quant à la qualification juridique adaptée à ce type de milieu : au regard de la différence de nature des services publics rendus, à la fois industriel, commercial, et administratif, le caractère hybride des forêts domaniales a en effet conduit à remettre en cause l'appartenance de ces dernières au domaine privé de l'Etat. Souhaitant éviter un tel revirement, le juge rechigne depuis lors à admettre l'existence d'un service à caractère administratif en forêt domaniale⁴³⁷.

Toutefois, rejeter l'hypothèse de toute activité de service public administratif dans la gestion des forêts conduit à nier aveuglément l'intérêt écologique et social des espaces forestiers⁴³⁸. Le code forestier fait d'ailleurs lui-même état du caractère d'intérêt général de l'activité de mise en valeur et de protection de ces dernières⁴³⁹. Plusieurs brèches ont ainsi été ouvertes vers une meilleure appréhension des services rendus par ce milieu particulier. L'existence d'un service public administratif d'exploitation et d'entretien des forêts péri-urbaines a par exemple été reconnue⁴⁴⁰, même si le juge refuse encore de consacrer de manière plus générale un service public administratif de « protection de l'environnement ». Concernant le service public « d'accueil du public » en forêt, la question n'a pas encore été posée.

Article L2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques, alinéa 1 : « *L'accès des piétons aux plages et leur usage libre et gratuit par le public sont régis par les dispositions de l'article L321-9 du code de l'environnement* ».

⁴³⁶ CONSERVATOIRE DU LITTORAL, « *Retours sur investissement : la contribution des espaces naturels littoraux à l'économie des territoires* », Colloque des 22 et 23 janvier 2014, La Rochelle, p. 17.

⁴³⁷ CE, sect., 28 nov. 1975, Abamonte : Rec. CE 1975, p. 602 ; D. 1976, jurispr. p. 355, note Auby ; AJDA 1976, p. 149, note Julien-Laferrrière ; Rev. adm. 1976, p. 36, note Moderne ; RD publ. 1976, p. 1050, note Waline ; JCP G 1976, II, 18467, note Boivin ; Rev. jur. env. 1976, p. 66, note Mescheriakoff.

⁴³⁸ Cf. *supra*, p. 54.

⁴³⁹ Article L112-1 du code forestier : « *Sont reconnus d'intérêt général la mise en valeur et la protection des forêts ainsi que le reboisement* ».

⁴⁴⁰ A propos d'une forêt périurbaine : Cf. Cass. 2e civ., 29 avr. 1998, n° 97-60.585 : JurisData n° 1998-001877 ; D. 2000, p. 232, note Schmitt (« *attendu que le tribunal d'instance a exactement décidé que le service de la ville de Strasbourg assurant l'exploitation et l'entretien de la forêt privée de la ville constitue un service public administratif de sorte que les agents travaillant pour son compte sont des agents de droit public quel que soit leur emploi* »).

La reconnaissance de l'existence d'un service public d'accès à la nature emporte des conséquences juridiques en termes de responsabilité des propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels (2).

2) L'ouverture de nouvelles hypothèses d'engagement de responsabilité

La conduite d'une mission de service public administratif entraîne des conséquences sur les responsabilités encourues en cas de dommage causé aux usagers du site. En effet, la prise en charge d'une telle mission va nécessairement influencer sur l'appréciation du comportement de la victime par le juge civil, en référence à « l'individu raisonnable », et pourra être utilisée pour engager la faute de l'autorité administrative du fait d'un dysfonctionnement du service public.

Ainsi, dans le cas de l'exercice d'une mission de service public administratif « d'accès à la nature » par une personne privée placée sous le contrôle de l'Administration, le juge civil intégrera cette donnée à son analyse avant de se prononcer sur l'existence d'une éventuelle négligence. Sa sévérité pourra s'en trouver accrue : l'exercice d'une telle mission confiée en effet à la personne poursuivie davantage de responsabilités, et il est alors demandé d'être particulièrement rigoureuse dans l'exercice de ses missions. L'hypothèse de l'exercice d'une mission de service public par un acteur privé peut par exemple se présenter en présence d'organismes associatifs en charge de la gestion d'un site du Conservatoire du littoral ou encore d'une réserve naturelle ouverte au public⁴⁴¹. Le juge civil vérifiera également si la personne poursuivie en cas de dommage avait les moyens d'assurer la mission d'ouverture au public, et ce, malgré l'absence de prérogatives de puissance publique. Il convient en effet de souligner qu'en présence de telles prérogatives c'est le juge administratif qui est appelé à trancher le litige⁴⁴², et non plus le juge civil qui devra se déclarer incompétent.

Le juge administratif recherchera quant à lui directement un dysfonctionnement de ce service public pour caractériser une responsabilité administrative pour faute. Il devra alors identifier l'essence même du service et les obligations auxquelles elle renvoie. Cet exercice soulève toutefois une question complexe en matière d'accès à la nature : l'ouverture des espaces dans le cadre d'une mission de service public sous-entend-t-elle une obligation d'assurer la sécurité des usagers y pénétrant ? A titre d'exemple, le code de l'urbanisme prévoit que les espaces naturels sensibles acquis par le département, doivent être « *aménagés pour être ouverts au public* », dans le respect de la sauvegarde des sites, paysages, milieux naturels, et sauf exception justifiée par la fragilité du milieu⁴⁴³. Mais, l'aménagement de l'espace implique-t-il

⁴⁴¹ Tel est le cas de la Société Nationale de Protection de la Nature (SNPN) qui gère la Réserve Nationale de Camargue.

⁴⁴² A l'inverse, l'absence de mise en œuvre de prérogatives de puissance publique dans l'exercice d'une mission de service public renvoie à la compétence du juge judiciaire : Cf. TC, 25 mars 1996, Préfet Gironde : JurisData n°1996-050230 ; AJDA 1996, comm. 305 : « *Si l'association SEPANSO, à qui la gestion de la réserve naturelle de l'étang du Cousseau a été confiée par convention en date du 25 avril 1978, est ainsi chargée d'une mission de service public, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elle dispose par elle-même de prérogatives de puissance publique pour assurer la sauvegarde de la faune et de la flore ; que dès lors, le juridiction judiciaire est seule compétente pour connaître d'une action mettant en cause la responsabilité de l'association à l'occasion de cette sauvegarde* ».

⁴⁴³ Article L215-21 du code de l'urbanisme (ancien article L142-10).

une simple apposition de panneaux d'information ou comprend-t-il la sécurisation du site en vue de l'ouverture au public ? S'agissant au contraire des terrains propriété du Conservatoire du littoral, l'ouverture au public est prévue, mais il n'existe pas d'exigence d'aménagement en vue de cet accès⁴⁴⁴. Tenant à cet élément, il est possible d'envisager que le département puisse voir sa responsabilité engagée plus facilement que celle du Conservatoire pour un même type de dommage.

Aux fins de caractériser un dysfonctionnement de service public, le juge administratif se référera également, à l'instar du juge civil, aux moyens et prérogatives de puissance publique dont disposait la personne publique pour assurer la mission qui lui était dévolue. Le Département, au même titre que le Conservatoire du littoral, dispose de prérogatives particulières en vue de l'acquisition d'espaces naturels. Ils peuvent ainsi tout deux mobiliser un droit de préemption, et le Conservatoire dispose en outre de la possibilité d'exproprier. Si l'influence des pouvoirs précités se limite à la mission d'acquisition de sites, elle rejoint indirectement le service public « d'accès à la nature » puisque les terrains acquis ont vocation à être ouverts au public, sauf exceptions. Le président du Conseil départemental dispose pour sa part, d'un pouvoir de police spécial sur le domaine public départemental⁴⁴⁵. Ce dernier lui permet de « *définir des règles d'utilisation conformes à la destination et à la sauvegarde du domaine* » ainsi que des règles visant à garantir la sécurité des usagers⁴⁴⁶. Cette dernière prérogative constitue un moyen d'assurer un accès aux espaces naturels sensibles départementaux en toute sécurité. Le juge pourra donc y être sensible selon le degré de sécurité qu'il estime pouvoir être attendu par les usagers.

S'agissant du cas des forêts, en l'absence de positionnement du juge sur l'existence d'un service public administratif d'accès à la nature, la responsabilité des personnes privées propriétaires ou gestionnaires ne pourra pas être engagée sur le fondement du dysfonctionnement d'un service public.

Le juge devra enfin tenir compte du fait qu'en cas d'exercice de plusieurs missions de service public par une même personne, les moyens de mise en œuvre de ces dernières peuvent entrer en conflit. L'éventuelle tentative de conciliation des enjeux en présence devra ainsi être prise en compte dans l'appréciation de la responsabilité du propriétaire ou gestionnaire d'espace naturel. A titre d'illustration, le département pourra se retrouver tiraillé entre sa mission de préserver les espaces naturels sensibles, en y limitant les opérations d'aménagement, et sa mission d'ouvrir ces mêmes sites au public, en sécurisant les éléments naturels (aplanissement, élargissement ou bétonnage de sentiers, élagage d'arbres et enlèvement de bois mort, etc.). Il disposera alors de plusieurs options : limiter la fréquentation de certaines zones de l'espace naturel au nom de la sécurité publique, par l'intermédiaire d'un règlement

⁴⁴⁴ Article L322-9 du code de l'environnement.

⁴⁴⁵ Article L3221-4 du code général des collectivités territoriales: « *le président du Conseil départemental gère le domaine du département. A ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires par le présent code et au représentant de l'Etat dans le département ainsi que du pouvoir de substitution du représentant de l'Etat dans le département prévu à l'article L3221-5* ».

⁴⁴⁶ Rép. min. à la QE n°12096 du 14 sept. 1995, JO Sénat, 30 nov. 1995, p. 2261.

départemental et de l'apposition d'une signalisation adaptée, aménager les zones dangereuses, par l'installation de dispositifs préventifs, ou fermer l'accès au public pour des motifs tenant à la fragilité du milieu naturel. En tout état de cause, le juge sera sans doute sensible à cette tentative d'arbitrage entre différentes missions d'intérêt général, et il est possible d'envisager qu'il se montre moins sévère que dans le cas où la personne publique aurait échoué dans l'accomplissement d'une mission unique et non complexe.

Outre le service public d'accès à la nature, la menace d'une responsabilité pour faute pèsera également davantage sur les acteurs de la gestion des sites naturels investis d'une mission de police générale aux fins de garantir l'ordre public (B).

B/ Ordre public et risques naturels

La loi municipale du 5 avril 1884⁴⁴⁷ définit, en son article 97, l'objet de la police municipale, qui « *a pour but d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique* ». S'inspirant des dispositions de l'article 50 de la loi du 14 décembre 1789⁴⁴⁸, et du premier paragraphe de l'article 97 de la loi municipale de 1884, l'article L131-2 du code des communes précise cette définition en y ajoutant la notion de sécurité publique, apport repris par l'article L 2212-2 du code général des collectivités territoriales⁴⁴⁹.

C'est au titre de la sécurité publique que le maire, ou le préfet vont être amenés à intervenir en matière de prévention des risques au sein des espaces naturels. Le service public de « garantie de l'ordre public » est en effet assuré par ces deux autorités publiques, par le biais des pouvoirs de police administrative générale qui leur sont dévolus⁴⁵⁰. Cette mission peut se révéler particulièrement contraignante au sein des espaces naturels. Le maire, ou le préfet, peuvent en effet cumuler différentes casquettes et responsabilités : en charge de la gestion de certains espaces naturels, ils restent autorités de police administrative générale. Ce cas se présentera par exemple sur le domaine public maritime, géré par l'Etat, au sein des forêts communales, ou encore sur les sites du Conservatoire du littoral dont la gestion a été confiée à une commune.

⁴⁴⁷ Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, JORF du 6 avril 1884, page 1557.

⁴⁴⁸ « *Les fonctions propres au pouvoir municipal [...] sont [...] de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics* », Cf. loi municipale du 14 décembre 1789 (extraits), *Criminocorpus* [en ligne], publiée le 10 juillet 2009, consultée le 12 août 2014, URL : <https://criminocorpus.org/legislation/12915/>

⁴⁴⁹ La jurisprudence a enfin complété cette définition en y joignant les notions de moralité publique et de respect de la dignité humaine (sur la moralité publique, Cf. CE, Sect. 18 déc. 1959, Société « Les films Lutétia » et Syndicat Français des producteurs et exportateurs de films, Rec. 693, S. 1960.94, concl. Mayras ; AJ 1960.I.21, chr. Combarous et Galabert ; D. 1960.171, note Weil ; JCP 1961.II.11898, note Mimin ; RA 1960.31, note Juret. – Sur la dignité humaine, voir CE. Ass. 27 oct. 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, Rec. 372, concl. Frydman).

⁴⁵⁰ Sous la IIIème République, a également été reconnu au chef de l'exécutif la possibilité de mobiliser un pouvoir de police administrative générale au titre de l'ordre public (CE, 8 août 1919, Labonne, Rec. 737). Ce dernier est aujourd'hui conféré au premier ministre.

Afin de saisir l'étendue de ces responsabilités croisées en matière de sécurité publique face aux risques naturels, il convient d'aborder les obligations respectives du maire d'une part (1), et du préfet d'autre part (2). Au regard du caractère naturellement risqué des espaces considérés, il conviendra également d'examiner la proposition d'aménagement de responsabilité formulée en 2009 (3).

1) La sécurité publique en matière de risques naturels : source d'obligations et de responsabilité supplémentaire pour le maire

La loi du 24 août 1790 (titre II, article 3) confie ainsi au maire, dans l'exercice de ses pouvoirs de police municipale⁴⁵¹, « *le soin de prévenir, par des précautions convenables, et faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux* »⁴⁵², dispositions reprises par la loi du 22 juillet 1987 relative à la sécurité civile⁴⁵³, et figurant à ce jour à l'article L2212-2, 5° du code général des collectivités territoriales. Le maire va par ailleurs pouvoir déléguer certains de ses pouvoirs de police générale aux fins d'assurer la sécurité publique. Cette possibilité de délégation reste cependant strictement encadrée : elle ne pourra concerner que les adjoints du maire, ou les membres du conseil municipal sous certaines conditions⁴⁵⁴, et devra faire l'objet d'une publication régulière⁴⁵⁵.

De l'article L2212-1 du code général des collectivités territoriales découlent différentes obligations et responsabilités pour le maire. Les dispositions de cet article conduisent en effet à conférer au représentant de l'autorité municipale une large responsabilité, relevant non seulement de la gestion de crise, mais également de la prévention, voire de la prévision des risques naturels menaçant sa commune, a fortiori sur les territoires dont cette dernière est propriétaire ou gestionnaire. Il incombe ainsi au maire de prévenir et faire cesser les accidents et fléaux calamiteux tels que la réalisation de risques naturels, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours, et en cas de nécessité, de solliciter l'intervention du préfet⁴⁵⁶.

⁴⁵¹ Article L2212-1 du code général des collectivités territoriales : « *le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs* ».

⁴⁵² Loi des 16-24 août 1790 (extraits), *Criminocorpus* [En ligne], publiée le 10 juillet 2009, consultée le 12 août 2014, URL : <https://criminocorpus.org/legislation/12914/>

Voir également DALLOZ P.A., *Jurisprudence du XIXème siècle*, Bruxelles, Auguste Wahlen (Ed.), vol. 3, 1825, p. 116.

⁴⁵³ Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, JORF du 23 juillet 1987, page 8199.

⁴⁵⁴ Une délégation ne pourra être consentie à un membre du conseil municipal qu'en cas d'absence ou empêchement des adjoints, ou en cas de délégation accordée à l'ensemble des membres du conseil.

Dans les villes de Marseille, Paris ou Lyon, le maire pourra également déléguer une partie de ses pouvoirs à un agent municipal (CAA Paris, 16 oct. 2008, n° 07PA01331, Levy c/ Ville Paris).

⁴⁵⁵ FAY (DE) Pauline, « Police municipale », *J.-CL. Administratif*, fasc. 126-20, 16 Mai 2007, points 11 et ss.

⁴⁵⁶ Article L2212-2 du code général des collectivités territoriales : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : [...] 5° le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rocheux, les avalanches ou autres accidents naturels, [...]* »

Le maire est en premier lieu tenu de signaler les périls auxquels s'exposent les citoyens. En cette matière, une faute simple suffira à caractériser un dysfonctionnement du service public de police municipale⁴⁵⁷. La responsabilité d'un maire au titre de ses pouvoirs de police administrative générale a par exemple pu être retenue pour cause d'absence de signalisation d'éboulements en contrebas d'une voie d'escalade⁴⁵⁸. A l'inverse, sur un sentier littoral méditerranéen, le juge a pu qualifier de suffisante la signalisation du chemin et des risques que l'utilisation de celui-ci pouvait comporter, et rejeter ainsi l'existence d'une faute fondée sur l'absence de fermeture de ce sentier⁴⁵⁹. L'obligation de signalisation pourra enfin être atténuée, voire entièrement gommée, en présence d'un risque mineur dont il était possible de se prémunir par simple prudence : le Conseil d'Etat a ainsi estimé que les dangers que présente la Dordogne pour les baigneurs n'excède pas ceux que l'on rencontre habituellement dans les cours d'eau de cette nature, et que le maire n'était donc pas tenu de mettre spécialement en garde les baigneurs contre les périls en présence⁴⁶⁰. De la même manière, la responsabilité du maire n'a pas été retenue suite à la chute mortelle d'un adolescent ayant glissé sur le flanc d'une paroi rocheuse à forte déclivité dont il avait entrepris la descente. Le juge mentionné alors le fait que la paroi, située en pleine campagne, était parfaitement visible et n'imposait pas de signaler ce relief accidenté ou d'en clôturer les bords⁴⁶¹.

Au-delà de ce moyen de prévention, le maire est également chargé d'anticiper la gestion de crise. Le plan communal de sauvegarde (PCS) est le principal outil mobilisable à cet effet. Le PCS a été instauré par la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile⁴⁶², qui fut ensuite précisée par un décret du 13 septembre 2005⁴⁶³, avant une codification en 2014 dans le code de la sécurité intérieure⁴⁶⁴. Le PCS est établi et mise en œuvre par le maire⁴⁶⁵ et « regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population »⁴⁶⁶.

de pouvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».

⁴⁵⁷ FAY (DE) Pauline, *op. cit.*, point 308.

Voir également l'article d'Inès DINIZ, « La responsabilité administrative et pénale dans le domaine des risques naturels majeurs », in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (SFDE), *La prévention des risques naturels. Bilan et perspectives en droit national et en droit comparé*, actes du colloque national de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, Biarritz, 8 et 9 novembre 2007, sous la dir. De Serge SOUMASTRE, Paris, MEEDM (Ed.), 2007, p. 130-138.

⁴⁵⁸ CAA Bordeaux, 4 juill. 2002, n°99BX00073.

⁴⁵⁹ TA Nice, 18 décembre 2001, Mme A., n°97-842 : « *Eu égard du caractère suffisant de la signalisation des risques que peut comporter l'utilisation de ce sentier, aucune faute ne peut être reprochée au maire de Ramatuelle dans l'exercice de ses pouvoirs de police* ».

⁴⁶⁰ CE 26 fév 1969 Veuve Granier, n°73811.

⁴⁶¹ CE, 6 mai 1970, Khalerras, n°77336, Rec. 304.

⁴⁶² Article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, JORF n°190 du 17 août 2004, page 14626, texte n°3.

⁴⁶³ Décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, JORF n°215 du 15 septembre 2005, page 14945, texte n°2. Le texte a été abrogé en 2014 et les dispositions qu'il comportait codifiées dans le code de la sécurité intérieure.

⁴⁶⁴ Décret n° 2014-1253 du 27 octobre 2014 relatif aux dispositions des livres III, VI et VII de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure, JORF n°0251 du 29 octobre 2014, page 17908, texte n°37.

⁴⁶⁵ Un cas particulier existe puisque c'est le préfet de police qui est en charge de l'élaboration du document pour Paris.

⁴⁶⁶ Article L731-3 du code de la sécurité intérieure.

Il détermine en outre « *les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population* »⁴⁶⁷. Le PCS renverra nécessairement au Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM) lorsqu'il existe : ce document, qui ne présente pas de caractère décisionnel⁴⁶⁸, relève d'un pouvoir de police spécial du maire, à savoir l'information des populations imposées par l'article R125-11 du code de l'environnement. Le DICRIM indique les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune (existence de plans de prévention des risques naturels, liste des arrêtés de catastrophes naturelles, emplacement des cavités souterraines et des repères de crues, etc.). Ces mesures comprennent, en tant que de besoin, les consignes de sécurité devant être mises en œuvre en cas de réalisation du risque⁴⁶⁹. La réalisation d'un DICRIM est obligatoire dans les communes visées par le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) : le maire se base d'ailleurs sur les informations contenues dans ce document pour établir le DICRIM.

L'article L2212-4 du code général des collectivités territoriales précise enfin qu'en présence d'un danger grave ou imminent, tels que les accidents naturels, le maire devra prescrire d'éventuelles mesures de sûreté. Il est alors évident qu'au sein d'un site géré par la commune, cette prescription s'avère dénuée de sens, le maire ne pouvant adresser des injonctions à sa propre commune⁴⁷⁰. Les mesures devront donc être mises en œuvre directement, à moins que des ressources financières limitées s'opposent à une telle intervention. Le Conseil d'Etat a notamment d'ores et déjà affirmé que dans les cas de risques d'éboulements les plus graves, le maire ne peut pas se contenter de prescrire des mesures de sécurisation à un propriétaire privé : il appartient alors à la commune de prendre en charge et d'exécuter elle-même, dans la mesure où ils présentent un intérêt collectif, les travaux de sécurisation qui s'imposent⁴⁷¹.

Les risques naturels emportent donc pour le maire un certain nombre d'obligations susceptibles d'engendrer des responsabilités en matière contentieuse. Ce constat est d'autant plus avéré qu'en sus de leur pouvoir de police administrative générale, la responsabilité pour faute des autorités de police pourra également être recherchée sur le fondement de leurs pouvoirs de police spéciale. A titre d'illustration, le maire est en charge de la police liée à l'application de l'obligation légale de débroussaillage (OLD) qui lui permet notamment de faire exécuter d'office, en cas de carence du propriétaire, et sur autorisation du juge administratif ou judiciaire, les travaux de débroussaillage sur sa commune⁴⁷². Ce pouvoir

⁴⁶⁷ Article L731-3 du code de la sécurité intérieure.

⁴⁶⁸ CAA de Marseille, 22 mai 2008, M. Michel X., n° 08MA01878.

⁴⁶⁹ Article R125-11-III du code de l'environnement.

⁴⁷⁰ CAA Lyon, 8 mars 1993, Département de la Savoie, n°91LY00647 : « *considérant qu'il résulte de l'instruction que ledit terrain appartenait à la commune de Sainte Foy en Tarentaise ; que le maire de Sainte Foy en Tarentaise ne pouvait, en application de son pouvoir de police, adresser des injonctions à la commune* ».

⁴⁷¹ CE, 6 avril 1998, Anciens Etablissements Ousteau et Compagnie, n°142845. – voir également CANS Chantal, DINIZ Inès, PONTIER Jean-Marie, TOURET Didier, *Traité de droit des risques naturels*, p. 705.

⁴⁷² Rép. min. à la QE n°13822 du 23 sept. 2004, JO Sénat, 2 déc. 2004, p.2761.

n'est pas exempt de conséquences puisque l'absence de mise en œuvre de cette mesure de débroussaillage d'office a d'ores et déjà pu conduire à retenir la responsabilité du maire⁴⁷³.

La responsabilité du maire pourra enfin être engagée sur le fondement d'un dysfonctionnement de service public au motif de l'absence ou de l'insuffisance de travaux de prévention.

Qu'il s'agisse de la prescription de mesures de sûreté ou d'une carence dans la mise en œuvre de travaux de prévention, la justesse des délais d'intervention et l'amorce d'une action de prévention conduisent le juge à exiger la commission d'une faute lourde pour engager la responsabilité du maire. Il convient toutefois de rester prudent sur ce dernier point au regard du recul progressif de la notion de faute lourde dans certaines matières où elle était traditionnellement exigée, à l'instar du domaine hospitalier (réalisation d'actes médicaux⁴⁷⁴) ou du service de lutte contre l'incendie⁴⁷⁵. La responsabilité du maire pour faute lourde pourra être écartée dans plusieurs hypothèses :

- Travaux vains, ne permettant pas d'empêcher la réalisation du dommage⁴⁷⁶ ;
- Disproportion manifeste entre le coût des travaux et les ressources communales⁴⁷⁷ ;
- Risque inconnu des autorités publiques⁴⁷⁸ ;
- Intervention empêchée par la trop grande brièveté des délais⁴⁷⁹.

En sus du maire, le préfet est également concerné par des obligations et responsabilités dans la prévention des risques naturels au titre de la sécurité publique (2).

2) La sécurité publique en matière de risques naturels : source d'obligations et de responsabilité supplémentaire pour le préfet

Le préfet s'est vu conférer un pouvoir de police administrative générale par la loi municipale du 5 avril 1884⁴⁸⁰.

Cf. également l'article L134-9 du code forestier (ancien article 322-4, abrogé par ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier, JORF n°0023 du 27 janvier 2012 page 1549, texte n° 31).

⁴⁷³ TA Nice, 13 déc. 1996, Ribero et société Groupama Alpes-Méditerranée c/ Commune d'Eze.

⁴⁷⁴ CE Ass., 10 avril 1992, Epoux V., n°79027.

⁴⁷⁵ CE, 29 avril 1998, Commune de Hannappes, n°16012.

⁴⁷⁶ CAA Bordeaux, 1^{er} août 1994, Bedat, n°93BX00418.

⁴⁷⁷ CAA Bordeaux, 3e, 2 mai 2007, Mme X et MAAF Assurance SA, n°04BX00940 : en l'espèce, le juge administratif a retenu, pour écarter la responsabilité communale du fait de l'absence de travaux, le fait que le conseil municipal avait voté la réalisation de tels travaux dans les mois à venir, avec une forte participation financière de la commune malgré ses moyens financiers très limités.

Voir également TA Toulouse, 4 février 2004, Mme Cossou et MAAF Assurance c/ Commune de Saint-Béat et société AGF, n°02/724 et 02/1439 – voir aussi CAA Bordeaux, 2 mai 2007, Mme X, n°04BX00940 : absence de faute de la commune qui a, nonobstant ses moyens financiers très modestes (commune montagnarde de 400 habitants), procédé à des programmes de travaux de sécurisation importants, avec l'aide de l'Etat et de la communauté européenne.

⁴⁷⁸ CAA Versailles, 16 nov 2006, Commune de Pantin, n°04VE03522.

Voir également CAA Lyon, 7 déc 1989, MAIF, n°89LY00397.

⁴⁷⁹ CAA Nantes, 20 fév. 2007, Commune de Segré, n°06NT00560.

L'actuel article L2215-1 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'il lui est possible de se substituer au maire dans l'exercice de la police municipale, et ce, dans trois hypothèses :

- carence de l'initiative communale, après mise en demeure préalable (L2215-1 1°) ;
- menace à l'ordre public concernant plusieurs communes (L2215-1 2° et 3°) ;
- en cas d'urgence (L2215-1 4°).

La substitution du préfet au maire engagera la responsabilité de la commune, et non de l'Etat, sauf agissement en dehors des dispositions légales précitées⁴⁸¹. En revanche, en cas de carence du préfet dans l'exercice de ses pouvoirs de substitution, la responsabilité de l'Etat sera engagée⁴⁸². Concernant l'articulation des pouvoirs de police administrative générale de ces deux autorités, il apparaît que même en présence de règlement de police préfectoral, le maire pourra prendre des mesures de police plus rigoureuses, adaptées aux circonstances locales. En cas de dysfonctionnement de ce service public de « garantie de l'ordre public », les juridictions compétentes seront les tribunaux de l'ordre administratif.

En matière de risques naturels, la responsabilité du préfet se trouvera engagée sur le domaine de l'Etat au titre des pouvoirs de police généraux : s'agissant d'un éboulement rocheux survenu sur une route nationale, la CAA de Paris a ainsi pu retenir qu'en raison des conditions météorologiques particulièrement mauvaises, la mesure de fermeture partielle de l'ouvrage routier décidée par le préfet était insuffisante. Le juge administratif estime en effet que celle-ci aurait dû concerner la totalité de la route, en dépit des conséquences économiques de cette décision, et retient que ce manque de précautions est de nature à engager la responsabilité pour faute de l'Etat⁴⁸³.

Face aux obligations et responsabilités pesant sur le maire et le préfet au titre de la sécurité publique, est intervenue une proposition d'aménagement du régime juridique applicable. Celle-ci portait plus spécifiquement sur les risques inhérents aux espaces de nature (3).

3) La tentative d'aménagement de responsabilité en matière de risques naturels inhérents aux espaces naturels

Les autorités investies de la mission de service public de « garantie de l'ordre public », restent particulièrement soumises au risque contentieux dans le cadre de la gestion d'un espace naturel, et ce, même lorsque ce dernier n'est pas ouvert au public. La responsabilité au titre des pouvoirs de police administrative générale en cas de dommage au sein des sites naturels a ainsi fait l'objet d'une proposition de loi, présentée au Sénat par Mme Sylvie Goy-Chavent le

⁴⁸⁰ BERLIERE Jean-Marc, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'Etat ? », *Criminocorpus* [En ligne – consulté le 12 août 2014], 1er janvier 2009, points 96 et ss, URL : <https://criminocorpus.revues.org/259>

⁴⁸¹ Article L2216-1 du code général des collectivités territoriales : « *la commune voit sa responsabilité supprimée ou atténuée lorsqu'une autorité relevant de l'Etat s'est substituée, dans des hypothèses ou selon des modalités non prévues par la loi, au maire pour mettre en œuvre des mesures de police* ».

⁴⁸² FAY (DE) Pauline, *op. cit.*, points 11 et ss.

⁴⁸³ CAA Paris, 16 mai 1989, Ministre de l'Equipement/Babet n°89PA00097, JurisData 1989-047252 – Voir aussi CAA Paris, 16 mai 1989, Ministre de l'Equipement/Mantoux, n°89PA00099, JurisData 1989-047255.

9 avril 2009⁴⁸⁴. Le texte se propose « *d'aménager le régime de responsabilité des élus locaux et de rappeler à tous ceux qui s'aventurent sans autorisation dans des zones naturelles non aménagées, qu'ils le font à leurs risques et périls* ». Il suggère ainsi un amendement de l'article L2123-34 du code général des collectivités territoriales⁴⁸⁵, en insérant une mention relative à une exonération de responsabilité du maire en cas de dommage résultant de la pratique d'un sport de nature au sein d'un espace naturel non aménagés. Cette proposition a cependant été frappée de caducité.

Outre la sécurité publique, il peut également être recouru à la police de l'urbanisme⁴⁸⁶ pour rechercher la responsabilité des autorités publiques. La répartition des usages des terrains sur le territoire, et la prise en compte des risques naturels dans le cadre de cette mission de service public, sont en effet sources de responsabilité supplémentaires pour le maire et le préfet (C).

C/ Urbanisme et risques naturels

L'urbanisation des zones limitrophes des espaces naturels pose le problème de l'exposition de nouveaux enjeux humains, économiques et matériels aux risques inhérents au voisinage des sites naturels. Cette problématique, qui doit être prise en compte par les documents d'urbanisme (1), constitue un facteur de responsabilité supplémentaire pour les autorités publiques (2).

1) La prise en compte des risques inhérents au voisinage des espaces naturels par le droit de l'urbanisme

Les risques naturels doivent être pris en compte au sein des documents d'urbanisme (a). En cas de violation de cette obligation légale, ou de carence dans sa mise en œuvre, des responsabilités pourront être recherchées (b).

a) La prise en compte des risques naturels dans les documents d'urbanisme

Avant d'être confiée aux communes, la tâche de l'élaboration des documents d'urbanisme organisant les usages des sols relevait de l'Etat : en 1955 fut ainsi mis en place un règlement national d'urbanisme qui exigeait d'ores et déjà la prise en compte des risques naturels⁴⁸⁷.

⁴⁸⁴ Proposition de loi relative au pouvoir de police du maire dans les espaces naturels non aménagés, annexée au procès-verbal de la séance du 9 avril 2009, présentée par Mme Sylvie GOY-CHAVENT, Sénat n°343, 2008-2009.

⁴⁸⁵ Proposition rédactionnelle de l'article L2123-34 du code général des collectivités territoriales : « *les dispositions ci-dessus sont applicables dans les espaces naturels non aménagés et ne permettant pas d'accueillir du public en toute sécurité, aux maires et aux collectivités territoriales, dont la responsabilité ne saurait être engagée au titre des dommages causés ou subis à l'occasion de la pratique des loisirs et des sports sur tout ou partie de ces espaces* ».

⁴⁸⁶ JUAN Philippe, « Maire », J.-CL. Collectivités Territoriales, fasc. 120, 15 mars 2011, point 179.

⁴⁸⁷ Décret n°55-1164 du 19 août 1955 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 91 du code de l'urbanisme et de l'habitation, JORF du 3 septembre 1955, page 8816.

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat⁴⁸⁸ attribua par la suite la compétence de l'urbanisme aux communes, au travers de l'élaboration des plans d'occupation des sols (POS). L'exigence d'une prise en compte des risques naturels par ces plans fut inscrite au sein de la loi du 22 juillet 1987⁴⁸⁹, puis reprise pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) par l'article L123-1 du code de l'urbanisme devenu l'article L121-1⁴⁹⁰. Le non-respect de ces dispositions est susceptible d'entraîner l'annulation du document d'urbanisme concerné⁴⁹¹. A ce jour, les risques naturels identifiés doivent ainsi obligatoirement figurer dans le document cartographique annexé au plan local d'urbanisme, et les zonages définis doivent être adaptés à ceux-ci. Par ailleurs, le maire détient toujours la possibilité de refuser la délivrance d'un permis de construire, ou d'assortir ce dernier de prescriptions spéciales, en présence d'un risque menaçant la construction projetée⁴⁹².

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové⁴⁹³ dote par ailleurs les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'une nouvelle compétence urbanistique et encourage la mise en place de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI)⁴⁹⁴. En présence d'un tel document, ce n'est donc plus la commune qui engagera sa responsabilité, mais l'organisme intercommunal en charge de l'élaboration du PLUI.

L'Etat est pour sa part associé à l'élaboration des documents d'urbanisme. Il est parallèlement en charge du contrôle de la légalité des actes. Il peut également être amené à intervenir en cas de demande d'assistance émanant du maire, et est responsable de l'analyse des risques dans le cadre de l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN). S'agissant de ce dernier point, les PPRN approuvés doivent être annexés par l'autorité municipale au PLU ou

⁴⁸⁸ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF du 9 janvier 1983, page 215.

⁴⁸⁹ Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, JORF du 23 juillet 1987, page 8199.

⁴⁹⁰ La loi SRU du 13 décembre 2000 a substitué les PLU aux POS (loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289 du 14 déc. 2000, Page 19777, texte n°2). Les POS existants ont néanmoins pu bénéficier d'un régime transitoire et certains sont demeurés en vigueur pendant plusieurs années : l'article 135 de la loi ALUR a cependant mis fin à la coexistence entre PLU et POS en prévoyant que les POS non transformés en PLU au 31 décembre 2015 devaient être frappés de caducité au 1er janvier 2016 (Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°72 du 26 mars 2014, page 5809, texte n°1). Les règles générales mentionnées aux articles L101-3 et L111-2 (ancien article L111-1) du code de l'urbanisme s'appliqueraient alors en l'attente d'un PLU.

S'agissant des autres apports de la loi SRU, il convient de relever que les schémas directeurs devinrent les schémas de cohérence territoriale (SCOT), et que les zones ND (zones « à risques ») disparurent.

⁴⁹¹ TA Nice 25 sept 1997, Préfet des AM c/ Cne de Mandelieu-la-Napoule, n°971701 ; BJDU 1998, n°1, concl. Poujade, p. 21.

⁴⁹² L'article R111-2 du code de l'urbanisme s'appliquera si la construction constitue en elle-même un risque mais également si un risque menace la construction (décret 98-913 du 12 octobre 1998 portant modification des dispositions du livre Ier du code de l'urbanisme relatif aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme, JORF n°237 du 13 oct. 1998, page 15486).

⁴⁹³ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°72 du 26 mars 2014, page 5809, texte n°1.

⁴⁹⁴ Article 136 de la loi ALUR (futurs articles L5214-16, L5214-23-1 et L 5216-5 du code de l'urbanisme).

Ce transfert de compétence sera automatique à compter du 27 mars 2017, exception faite du cas où au moins 25% des communes représentant au moins 20% de la population totale de la communauté s'y oppose.

POS, en vertu de l'article L562-4 du code de l'environnement⁴⁹⁵. Ils s'imposent dès lors à ces deux documents en tant que servitudes d'utilité publique. Ainsi, en cas de contradiction entre un PLU/POS et un PPRN, ce dernier prévaut.

En cas de carence dans la prise en compte du risque au sein des documents d'urbanisme, des responsabilités pourront être recherchées (b).

b) La sanction de l'absence ou de la carence dans la prise en compte des risques inhérents au voisinage d'espaces naturels

Au regard de l'ensemble de ces éléments, il est aisé de concevoir dans quelle mesure les responsabilités du maire et du préfet pourront être recherchées en cas de dommage provoqué à un immeuble bâti par un risque naturel, notamment s'il a pour origine un site naturel (incendie de forêt, inondation par débordement de cours d'eau, éboulement de falaise, etc.). L'élaboration des documents d'urbanisme, et l'instruction des autorisations, revêtent en effet un caractère de service public administratif⁴⁹⁶ : elles correspondent à une mission d'intérêt général, exercée par une personne publique. Dès lors, en cas de défaillance dans l'accomplissement de ces tâches, une responsabilité administrative pour dysfonctionnement de service public pourra être invoquée devant le juge.

Si dans l'idéal les PLU ou POS devraient classer en zone inconstructible les terrains exposés aux risques naturels du fait de leur proximité d'un site naturel, il s'avère que cela n'est pas toujours le cas. En cas de saisine contentieuse, le juge administratif effectuera un contrôle de proportionnalité entre le contenu du document d'urbanisme et l'intensité des risques inventoriés sur la commune⁴⁹⁷. Il sera procédé de même s'agissant de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme : le refus d'un permis de construire dans une zone exposée à des chutes de pierres a ainsi pu être jugé légal dès lors que la nature ou l'intensité du risque présentait un caractère sérieux⁴⁹⁸.

Seront finalement sanctionnées les cas de minimisations des risques naturels à l'occasion de la délivrance de permis de construire ou d'aménager ou au sein du plan de zonage du PLU/POS, dans la mesure où il apparaîtrait que le risque ne pouvait être ignoré.

Si la jurisprudence actuelle vise à inciter les autorités publiques à la prévention, il apparaît dans le même temps que cette exigence de prudence est de nature à contrarier les projets communaux. Raphaëlle Vienot évoque ainsi une perception de la prévention « *en contradiction avec les enjeux du développement local* »⁴⁹⁹. Aussi, à l'heure actuelle, la

⁴⁹⁵ Les PPRN doivent être annexés au PLU/POS dans les trois mois de son approbation. Passé ce délai, une annexion d'office pourra être réalisée par l'autorité préfectorale. En l'absence d'annexion dans un délai d'un an suivant l'approbation, le PPRN ne sera plus opposable aux demandes d'autorisations d'occupation des sols.

⁴⁹⁶ Voir en ce sens la Rép. min. à la QE n°28824 du 11 juin 2003, JOAN du 17 juin 2014, p. 5026 : « *L'instruction des autorisations d'urbanisme est bien un service public administratif* ».

⁴⁹⁷ CAA Marseille, 16 mai 2007, Commune de Meyrargues, n°04MA000587.

⁴⁹⁸ CAA Marseille, 30 mars 2006, SCI Kingsley, n°04MA00141.

⁴⁹⁹ VIENOT Raphaëlle, « *La politique de prévention des risques d'inondation à l'épreuve du développement local : le face à face des acteurs* », Mémoire de DESS Droit et administration des collectivités territoriales, Université Aix-Marseille III, 1997, p. 8.

tentation d'une prise en compte a minima des risques reste importante, ce qui peut donner lieu à l'engagement de la responsabilité des autorités publiques. Une recherche de responsabilité pour dysfonctionnement des services publics en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme ou de l'instruction des autorisations urbanistiques pourra ainsi intervenir.

En ces matières, il apparaît qu'une faute simple suffit au juge engager la responsabilité de ces mêmes autorités. Il en sera ainsi en cas de prise en compte des risques naturels dans le PLU ou dans le POS, en cas de délivrance d'une autorisation d'urbanisme malgré une connaissance du risque⁵⁰⁰, ou encore en cas de communication de renseignements erronés au sein de notes ou certificats d'urbanisme⁵⁰¹. Cette responsabilité sera écartée si le service en charge de l'urbanisme ne pouvait pas connaître ce risque⁵⁰². Il faut toutefois que la commune justifie de s'être suffisamment informée des risques auprès des services de l'Etat. Par ailleurs, dans le cas où les connaissances lacunaires de la commune émaneraient de la délivrance d'informations erronées de la part de ces derniers, l'Etat pourra être appelé en garantie par la commune, ou poursuivi dans le cadre d'une action récursoire. En ce sens, la Cour d'Appel de Paris a pu estimer qu'en raison du « *caractère manifestement insuffisant des réponses apportées à la commune eu égard à la connaissance de l'état du terrain qu'avaient les services préfectoraux, il y a lieu de décider que l'Etat supportera définitivement 70% du montant des condamnations mises à la charge de la commune* »⁵⁰³. Il a par ailleurs été rappelé dans le cadre d'une réponse ministérielle que c'est bien « *l'Etat qui a pour mission de dire le risque* »⁵⁰⁴.

La responsabilité de l'Etat pourra en outre être recherchée par les victimes en cas d'erreur⁵⁰⁵, d'absence⁵⁰⁶ ou de retard anormal⁵⁰⁷ dans la délimitation de zones à risques réalisée dans le cadre des actuels PPRN⁵⁰⁸. A l'instar de celle de la commune, elle sera écartée si l'Administration ne pouvait pas avoir connaissance du risque⁵⁰⁹.

Ce souci se pose également outre-Manche, où il est fait état « *d'obstacles juridiques et politiques pour obliger les collectivités à intégrer les risques naturels dans les plans d'urbanisme* » (Cf. SOUMASTRE Serge, « Bilan et nouvelles frontières du droit des risques naturels dans le contexte international et européen », in SOCIETE FRANCAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (SFDE), *La prévention des risques naturels. Bilan et perspectives en droit national et en droit comparé*, actes du colloque national de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, Biarritz, 8 et 9 novembre 2007, sous la dir. De Serge SOUMASTRE, Paris, MEEDM (Ed.), 2007, p. 193).

⁵⁰⁰ CAA Lyon, 15 juin 2004, Commune d'Allues, n°02LY01879 : AJDA 2005, p. 785.

Voir également CAA Paris, 31 déc. 2010, M. A, n°09PA05107.

⁵⁰¹ CAA Nancy, 12 janv. 2006, SCI NATOUE, n°03NC01053.

⁵⁰² CE, 29 juin 1992, Leblanc, DA 1992, n°398.

⁵⁰³ CAA Paris, 27 avr. 1999, Commune de Saint-Chéron, n°96PA01320, n°97PA02252 et n°97PA02270.

⁵⁰⁴ Rép min à la QE n°33955 du 7 déc. 1987, JOAN 7 mars 1988, p. 1001.

⁵⁰⁵ CAA Paris, 10 juin 2004, Consorts Mihajlovic, n°01PA02437.

⁵⁰⁶ CE, 22 fév. 1989, Ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports, n°82298.

⁵⁰⁷ CE, 14 mars 1986, Commune de Val d'Isère, n°96272.

⁵⁰⁸ Cf. DINIZ Inès, *op.cit.*, p. 130-138.

⁵⁰⁹ CAA Lyon, 16 fév. 2010, M. A, n°07LY01007.

Afin de s'exonérer de leur responsabilité, les autorités en charge de l'urbanisme pourront arguer d'une faute de la victime. Celle-ci pourra résider dans une simple imprudence (fragilisation d'un dispositif de prévention par exemple⁵¹⁰), ou dans l'adoption d'un comportement fautif. Cette dernière hypothèse d'infraction aux règles d'urbanisme est susceptible d'entraîner des sanctions pénales⁵¹¹. Elle pourra ainsi concerner la victime qui a réalisé une construction en zone à risque de manière illégale - en violation du PLU/POS⁵¹² ou du PPRN⁵¹³ - ou en connaissance de cause⁵¹⁴ (pour l'analyse de ce dernier point, le juge recherchera notamment quelle était la profession de la victime⁵¹⁵).

CONCLUSION DE SECTION 1

Il existe ainsi de nombreuses hypothèses dans lesquelles les responsabilités civile et administrative pour faute des propriétaires ou gestionnaires de sites naturels peuvent être engagées suite à la réalisation d'un dommage. Cette responsabilité, contractuelle ou extracontractuelle, trouve sa source dans l'imprudence, l'abstention, ou le comportement fautif des personnes en présence. Elle représente une contrainte pour la gestion d'espaces sauvages puisqu'elle commande un minimum d'intervention sur ces derniers ne serait-ce que par l'apposition de dispositifs de signalisation. Cette contrainte est par ailleurs renforcée pour les propriétaires ou gestionnaires investis d'une mission de service public, qu'il s'agisse d'accès à la nature, de sécurité publique ou d'urbanisme.

Il apparaît par ailleurs qu'un dernier fondement de responsabilité pour faute peut être mobilisé en cas de réalisation d'un risque naturel. Il s'agit bien entendu de la responsabilité pénale, qui de par sa vocation punitive, sanctionne généralement le responsable d'un grave dommage corporel ou un décès (section 2).

⁵¹⁰ CE, 26 juillet 2006, M. et Mme A., n°280565.

⁵¹¹ L'article L610-1 du code de l'urbanisme (ancien article L160-1) prévoit en effet l'application des articles L480-1 à L480-9 du même code en cas de violation des dispositions du PLU/POS, et l'article L562-5 du code de l'environnement prévoit l'application de l'article L480-4 du code de l'urbanisme.

⁵¹² Cass. crim., 29 avril 2003, M. Marc X, n°02-85756, (construction en zone inondable sans permis) ; Cass. crim., 9 juillet 1998, M. Escassut, n°97-84066, (zone d'avalanche) ; Cass. crim., 10 décembre 2002, M. Eric X, n°02-80137 (zone ND exposée aux risques de chute de pierre).

⁵¹³ Cass. crim., 7 janvier 2003, M. Pierre X, n°02-83981.

⁵¹⁴ CE, 21 sept. 1990, Hameau de Beauvoir, n°67776.

⁵¹⁵ CE, 17 déc. 1973, Mousin-Lysis, n°82740 (notaire) ; CE, 30 sept 1983, Callé, Rec p.859 (ingénieur de la Direction Départementale de l'Équipement).

Section 2/ Le recours à la responsabilité pénale en matière de risques naturels

Le choix du recours à la responsabilité pénale peut se révéler pertinent d'un point de vue stratégique (§1) et constitue l'une des voies contentieuses mobilisable à la suite de la réalisation d'un dommage en espace naturel (§2).

§1/ L'intérêt du recours pénal en matière de stratégie contentieuse

Le recours pénal semble présenter plusieurs avantages en termes de stratégie contentieuse. En premier lieu, la vocation punitive de ce type de recours et les moyens mis à la disposition du juge pénal, qui ne se retrouvent ni en matière civile, ni en matière administrative, peuvent séduire (A). En second lieu, le recours pénal bénéficie d'une certaine primauté sur les recours civils et administratifs, primauté qui contribue à son succès (B).

A/ Une vocation punitive et des moyens d'action spécifiques

De par sa vocation punitive, le recours pénal apparaît souvent aux yeux des victimes ou de leurs familles, comme la réponse adaptée aux dommages les plus graves. Ainsi, comme le souligne très justement l'auteur François Braud « *l'idée du pénal intervient comme par réflexe lorsqu'il y a mort d'homme* »⁵¹⁶. Les sociologues Elodie Guerin-Lavignotte et Eric Kerrouche proposent une interprétation semblable en soulignant que la « *propension à privilégier l'aspect répressif est une tentation, voire un mouvement assez général des sociétés occidentales contemporaines* »⁵¹⁷. Malgré une mise en œuvre réputée complexe, le recours pénal s'est progressivement diffusé dans le paysage juridique français, et peut intervenir notamment dans les cas de dommages causés par des éléments naturels⁵¹⁸.

La procédure pénale présente par ailleurs de multiples atouts par rapport aux procédures civiles et administratives : l'indépendance du juge pénal tout d'abord, qui n'est influencé, ni par la préservation des intérêts de l'Administration, ni par la protection des intérêts privés ; les pouvoirs d'enquête ensuite, qui permettent d'aller au-delà des seules écritures des parties. Ce point a notamment été mis en avant par Elodie Guerin-Lavignotte et Eric Kerrouche pour expliquer le fait que les victimes aient davantage tendance à s'adresser au juge pénal qu'au juge administratif⁵¹⁹. Outre les reproches tenant à une certaine méconnaissance du juge administratif et à la lenteur du traitement des affaires qui lui sont soumises, la principale critique effectuée à l'encontre du juge administratif résiderait en effet dans « *son incapacité à*

⁵¹⁶ BRAUD François, « L'éventualité de la responsabilité pénale », *AJDA*, 2012, n°24/2012, p.1342.

⁵¹⁷ GUERIN-LAVIGNOTTE Elodie, KERROUCHE Eric, « Les élus locaux et la dimension pénale de la responsabilité publique : entre responsabilité et culpabilité », *Politiques et Management Public*, septembre 2001, vol 19, n°3, p. 151.

⁵¹⁸ « *De la même manière que la nature a horreur du vide, la judiciarisation de notre société moderne tend à appréhender la réparation de dommages sous l'angle pénal également à l'occasion de catastrophes naturelles* », BRAUD François, *op.cit.*, p.1342.

⁵¹⁹ « *On assiste en effet à l'échelon local, à un recours croissant devant le juge pénal et ce au détriment du juge administratif* », GUERIN-LAVIGNOTTE Elodie, KERROUCHE Eric, « Les élus locaux et la dimension pénale de la responsabilité publique : entre responsabilité et culpabilité », p. 150-151.

identifier un, sinon le coupable », écueil auquel échappe le juge pénal grâce aux moyens d'enquête dont il dispose⁵²⁰. L'analyse du Conseil d'Etat sur le sujet va dans le même sens : la Haute juridiction met ainsi en exergue le fait qu'au-delà de l'attente d'une sanction, « *l'importance des ressources procédurales offertes par la justice pénale* » explique pour partie l'orientation pénale des affaires. Il soulève qu'à contrario aux Etats-Unis, « *le procès civil permet de disposer de tels moyen et [que] le recours à une stratégie juridictionnelle pénale devient presque inutile* »⁵²¹.

Le recours pénal est également soumis à des règles processuelles qui lui permettent de ne pas s'effacer devant les recours civils et administratifs (B).

B/ Des règles processuelles favorables au recours pénal

Les décisions pénales bénéficient en premier lieu de l'application d'un principe de primauté (1). Il peut par ailleurs intervenir parallèlement au recours civil (2).

1) Le principe de primauté

La primauté des décisions pénales s'applique face aux recours civils (a) et administratifs (b).

a) La primauté face au recours civil

Les décisions rendues par le juge pénal s'imposent d'une certaine manière au juge civil. Il existe en effet un principe selon lequel « *le criminel tient le civil en l'état* », ce qui signifie que le juge civil doit surseoir à statuer dans l'attente d'une décision définitive rendue par le juge pénal. Cette règle aura vocation à s'appliquer lorsque pour un même fait, les actions indemnitaires et répressives sont dissociées et portées, respectivement, devant le juge civil et pénal. Il en sera également ainsi dans le cas où certaines victimes d'un même évènement agissent au civil, tandis que les autres engagent une action pénale. Dans la continuité de ce mécanisme, la jurisprudence a également consacré le principe d'autorité de la chose jugée au pénal sur le civil⁵²² qui fait obstacle à ce que le juge civil revienne sur les faits d'une affaire ou sur leur qualification par le juge pénal.

Ces règles visent avant tout à ne pas déstabiliser les décisions pénales, afin d'éviter toute crise de confiance. La prédominance du pénal sur le civil a toutefois fait l'objet d'une atténuation.

⁵²⁰ « *D'abord d'être peu connu, bien qu'il soit le juge habituel des activités publiques du secteur public. Ensuite sa lenteur est souvent évoquée. Mais surtout toute la problématique tourne autour de son incapacité à identifier un, sinon le coupable. En revanche, le juge pénal, s'il n'est pas forcément le plus à même de garantir une bonne indemnisation de la victime, semble posséder cette vertu* », GUERIN-LAVIGNOTTE Elodie, KERROUCHE Eric, « Les élus locaux et la dimension pénale de la responsabilité publique : entre responsabilité et culpabilité », p. 150-151.

⁵²¹ Cf. CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public*, Paris, La Documentation française (Ed.), 2005, p. 307.

Aux Etats-Unis, la procédure civile permet en effet de commander une enquête, ou encore d'obtenir des dommages punitifs.

⁵²² Cass. civ., 7 mars 1855, Quartier c/Hubert, DP 1855.I.81.

Jusque récemment, existait en effet un principe prétorien d'unité des fautes civiles et pénales. Ce dernier pouvait se révéler particulièrement défavorable aux victimes puisqu'il consistait à rejeter toute possibilité d'indemnisation civile en cas de relaxe pénale. Afin d'éviter cela, le juge pénal avait alors tendance à sanctionner pénalement des fautes légères non intentionnelles pour assurer à la victime un droit à réparation devant le juge civil⁵²³. Désireux de mettre un terme à ces pratiques, le législateur a finalement pris la décision de sonner le glas de ce principe à travers l'adoption de la loi Fauchon⁵²⁴. A ce jour, l'article 4-1 du code pénal dispose ainsi que « *l'absence de faute pénale non intentionnelle au sens de l'article 121-3 du code pénal ne fait pas obstacle à l'exercice d'une action devant les juridictions civiles afin d'obtenir la réparation d'un dommage sur le fondement de l'article 1383 du code civil si l'existence de la faute civile prévue par cet article est établie [...]* ».

Cette désolidarisation des fautes civiles et pénales fut aussitôt mobilisée par la première chambre civile de la Cour de Cassation en 2001, la Haute Juridiction estimant que « *la déclaration par le juge répressif de l'absence de faute pénale non intentionnelle ne fait pas obstacle à ce que le juge civil retienne une faute civile d'imprudence ou de négligence* »⁵²⁵. Le juge pénal saisi de poursuites pour délit non intentionnel, et qui aura prononcé une relaxe, pourra par ailleurs être déclaré incompétent pour se prononcer sur le volet civil de l'affaire⁵²⁶. Cette demande devra émaner des parties civiles ou de leurs assureurs, et devra être formulée avant la clôture des débats.

Une forme de primauté s'applique également par rapport aux recours administratifs (b).

b) La primauté face au recours administratif

Il existe, comme en matière civile, un principe d'autorité de chose jugée du pénal sur l'administratif⁵²⁷ : dès lors, le juge administratif ne peut revenir ni sur les faits d'une affaire, ni sur leur qualification par le juge pénal.

Il est également admis que responsabilités administratives et pénales peuvent se cumuler du fait de leur différence d'objets, respectivement indemnitaire et répressif. Le principe interne de « *non bis in idem* » ne s'applique en effet qu'au sein d'un même domaine juridique. Cette pratique, également répandue en Italie, a toutefois été condamnée par la Cour européenne des

⁵²³ CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public*, p. 320.

⁵²⁴ Loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, JORF n°159 du 11 juillet 2000, page 10484, texte n°7.

⁵²⁵ Cass. civ 1, 30 janv 2001, RSC, 2001, 613, note A. Giudicelli.

Voir l'article de Patrice JOURDAIN, JOURDAIN Patrice, « Autorité au civil de la chose jugée au pénal et principe d'unité des fautes : la rupture est consoignée entre faute civile et pénale, mais l'est-elle totalement ? », *RTD Civ.*, 2001, p. 376.

⁵²⁶ Article 470-1 alinéa 1er du code de procédure pénale : « le tribunal saisi, à l'initiative du ministère public ou sur renvoi d'une juridiction d'instruction, de poursuites exercées pour une infraction non intentionnelle au sens des deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 121-3 du code pénal, et qui prononce une relaxe demeure incompétent, sur la demande de la partie civile ou de son assureur formulée avant la clôture des débats, pour accorder, en application des règles de droit civil, réparation de tous les dommages résultant des faits qui ont fondé la poursuite ».

⁵²⁷ CE, 12 juillet 1929, Vesin, n°81701, D.P. 1930, 3.2, note M. Waline.

droits de l'Homme dans le cadre d'un contentieux portant sur les marchés publics⁵²⁸. En l'espèce, les requérants se plaignaient d'être poursuivis pénalement pour des faits pour lesquels ils avaient déjà fait l'objet d'une sanction administrative. La Cour estima que « *les nouvelles poursuites concernaient une seconde « infraction » ayant pour origine des faits identiques à ceux qui avaient fait l'objet de la première condamnation définitive, ce qui en soi constitue une violation de l'article 4 du protocole n°7* »⁵²⁹.

S'il les décisions pénales s'imposent aux juges civil et administratif dans les conditions précédemment évoquées, une certaine complémentarité peut également intervenir. Le mécanisme de constitution de partie civile permet par exemple de lier recours civil et pénal (2).

2) La complémentarité entre action civile et pénale

De par leur différence d'objet, l'un indemnitaire et l'autre répressif, les responsabilités civile et pénale sont souvent amenées à se compléter. Elles se rejoignent en tout premier lieu par le mécanisme de la constitution de partie civile. L'article 3 du code de procédure pénale prévoit en effet que « *l'action civile peut être exercée en même temps que l'action publique et devant la même juridiction. Elle sera recevable pour tous chefs de dommages, aussi bien matériels que corporels ou moraux, qui découleront des faits objets de la poursuite* ».

Le mécanisme est le suivant : lorsqu'un dépôt de plainte est effectué par une victime, ou un procès-verbal d'infraction dressé, il est procédé à une transmission au procureur⁵³⁰, qui décide de l'opportunité de commander une enquête, puis éventuellement d'engager des poursuites devant le juge pénal par la mise en œuvre de l'action publique. A compter du début de l'enquête jusqu'au jour de l'audience inclus, la victime peut faire part de son souhait de se constituer partie civile afin d'obtenir indemnisation des préjudices subis devant la juridiction pénale⁵³¹. Par ailleurs, dans le cas où le procureur refuserait de poursuivre, ou garderait le silence pendant une durée de trois mois suivant sa saisine, la victime peut forcer le déclenchement de l'action publique en saisissant le doyen des juges d'instruction du tribunal de grande instance d'une plainte avec constitution de partie civile⁵³². Cette dernière peut être déclarée irrecevable ou contestée par le procureur⁵³³ : la partie civile disposera alors de la possibilité de faire appel devant la chambre d'instruction. La plainte avec constitution de partie civile peut également être déclarée recevable : dans ce cas, elle est de nouveau

⁵²⁸ CEDH, 4 mars 2014, Grande Stevens et autres c/Italie, n° 18640/10 ; 18647/10 ; 18663/10 ; 18668/10 ; 18698/10, CEDH 062 (2014).

⁵²⁹ Article 4 du protocole n°7 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme (CESDH) : « *Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat* ».

⁵³⁰ Article 40 du code de procédure pénale.

⁵³¹ Article 418 et suivants du code de procédure pénale.

⁵³² Article 85 du code de procédure pénale.

⁵³³ Article 87 alinéas 2 et 3 du code de procédure pénale.

transmise au procureur, qui peut décider soit de mettre fin à l'action, par une ordonnance de non-lieu⁵³⁴, soit de renvoyer l'affaire devant une juridiction⁵³⁵.

Il apparaît enfin que dès lors que le juge civil aura été saisi d'une demande d'indemnisation des préjudices subis sur le fondement de la responsabilité pour faute, le juge pénal ne pourra plus être sollicité à des fins de réparation par le biais de la constitution de partie civile, et ce, en vertu de l'adage « *electra una via, non datur recursus ad alteram* » repris à l'article 5 du code de procédure pénale⁵³⁶.

Pouvant s'appliquer à de nombreux types de litiges, le recours pénal peut être mobilisé dans le cadre des contentieux des risques inhérents aux espaces naturels (§2).

§2/ L'application du recours pénal au contentieux des risques inhérents aux espaces naturels

En matière de dommages causés par un risque inhérent à un espace naturel le recours pénal pourra être dirigé vers différentes personnes (A). Les délits non intentionnels constituent par ailleurs le cœur de ce type de recours (B).

A/ L'identification des personnes responsables

Dans le contentieux des risques inhérents aux espaces naturels, l'auteur des faits poursuivis devant le juge pénal pourra être une personne physique (1), mais également une personne morale (2).

1) La responsabilité pénale des personnes physiques

Les personnes dont la responsabilité pénale pourra être recherchée à titre personnel seront par exemple des membres d'organismes de droit privé en charge de la gestion d'espaces naturels ou des agents administratifs impliqués dans la gestion du même type d'espaces.

La responsabilité des fonctionnaires pourra être recherchée au titre de la faute personnelle ou de la faute de service. Le tribunal des conflits a en effet introduit une distinction entre la faute personnelle des agents de l'Administration, sur laquelle le juge judiciaire peut se prononcer, et

⁵³⁴ Article 91 du code de procédure pénale.

⁵³⁵ Articles 177 et 178 du code de procédure pénale.

⁵³⁶ Article 5 du code de procédure pénale : « *la partie qui a exercé son action devant la juridiction civile compétente ne peut la porter devant la juridiction répressive. Il n'en est autrement que si celle-ci a été saisie par le ministère public avant qu'un jugement sur le fond ait été rendu par la juridiction civile* ».

Il sera par contre possible de cumuler une action devant le juge civil fondée sur la responsabilité sans faute du gardien, et une constitution de partie civile devant le juge pénal basée sur une responsabilité pour faute (Cf. Cass. civ 2, 26 mars 1965, JCP 1965.II.14456, note A.-M. Larguier).

la faute de service, qui relève de la seule compétence du juge administratif⁵³⁷. Ces catégories de faute pourront toutes deux constituer une faute pénale⁵³⁸. La responsabilité pénale de la personne en charge du service urbanisme de la commune de la Faute-sur-Mer a par exemple pu être recherchée à la suite des inondations provoquées par la tempête Xynthia au titre d'une faute détachable du service⁵³⁹. La Cour de Cassation a par ailleurs rappelé qu'un préfet de département peut être poursuivi pénalement en sa qualité personnelle de responsable de la sécurité des biens et des personnes⁵⁴⁰. Dans le cas de la poursuite d'un fonctionnaire pour faute de service, son employeur devra lui accorder son soutien au travers de la prise en charge de frais d'avocat ou de frais de justice, d'une assistance juridique, ou encore de la délivrance d'autorisations d'absence⁵⁴¹.

La responsabilité pénale des personnes physique en matière de dommages survenus en espaces naturels se focalisera par ailleurs principalement sur les élus. La possibilité de rechercher la responsabilité de ces derniers sur le plan judiciaire fait l'objet d'un débat dont on retrouve des traces dès 1789. Suite aux événements révolutionnaires, une pratique des Parlements consistait en effet à convoquer les administrateurs municipaux pour les condamner directement à des peines pécuniaires. Cette pratique provoqua différents conflits avec la

⁵³⁷ TC 30 juill. 1873, Pelletier, Rec. 1er suppl 117, concl. David ; D. 1874.3.5, concl. David.

⁵³⁸ TC Thepaz, 14 janv. 1935, Rec. p. 1224 ; S. 1935, III, p. 17, note Alibert ; Cass. crim., 4 juin 2002, n°01-81.280 : JurisData n°2002-014850 ; Bull. crim. 2002, n°127 ; D. 2003, jurispr. p. 95 ; D. 2003, somm. p. 244, obs. Roujou de Boubée ; Rev. sc. crim. 2003, p. 127, obs. A. Giudicelli.

Il est à noter que le juge pénal ne pourra se prononcer sur l'action civile que dans le cas d'une faute personnelle. Aussi, en cas de faute de service, seul un recours indemnitaire contre l'Administration devant le juge administratif pourra être exercé pour obtenir une indemnité, sauf disposition législative contraire (Cf. TC, 26 mai 1924, Veuve Limetti : S. 1924, 3, p. 49, note M. Hauriou. – TC, 27 nov. 1933, Verbanck : Lebon, p. 1248 ; S. 1934, 3, p. 33, note Alibert ; DH 1934, 3, p. 9, concl. Rouchon-Mazerat, note M. Waline ; RDP 1933, p. 620, concl. Rouchon-Mazerat. – TC 9 juillet 1953, Veuve Grange c/ Nardon et Delaitre: JCP G 1953, II, 7797, note J. Rivero. – TC, 28 mars 1955, Confédération générale des petites et moyennes entreprises : JCP G 1955, II, 8971, note J. Rivero. - Cass. crim., 22 juill. 1948. - Voir aussi GUETTIER Christophe, « Fonctionnaire », J.-CL. Civil Code, fasc. 380, 4 novembre 2004, point 34. – Voir également BORE Louis, « Action publique et action civile – Action civile exercée devant les tribunaux répressifs – Généralités », J.-CL. Procédure pénale, fasc. 20, 15 février 2005, point 27).

Il est à noter que la Cour de Cassation a tout de même admis que la victime d'une faute de service puisse se constituer partie civile dans le seul but de « déclencher [...] des poursuites pénales contre l'agent auteur de la faute », à la condition de s'abstenir de demander une réparation pécuniaire (Cass. crim., 22 janv. 1953, Gaz. Pal. 1953. I.141, D. 1953 109, rapp. Patin).

⁵³⁹ TGI des Sables-d'Olonne, 12 déc. 2014, n°877/2014. - Voir sur ce point l'analyse de Chantal CANS, Jean-Marie PONTIER et Thierry TOURET, « Xynthia, ou l'incurie fautive d'un maire obstiné », *AJDA*, 2015, p. 379 : « L'absence de prise en considération de la sécurité des pétitionnaires ne peut être considérée, selon le tribunal, comme un simple dysfonctionnement du service, mais comme témoignant d'un comportement inadmissible : il relève au surplus « l'intérêt personnel » de l'intéressée dans l'attribution des permis. Le tribunal déclare que ces éléments retracent « avec quels désinvolture et mépris de l'autre » (p. 182) l'adjointe a encouragé l'urbanisation de la commune. La faute est considérée comme détachable ».

⁵⁴⁰ Cass. Crim., 2 déc. 2008, Mme Carmelitax et al., n°08-80066. – cf. CANS Chantal, DINIZ Inès, PONTIER Jean-Marie, TOURET Didier, *Traité de droit des risques naturels*, p. 807.

⁵⁴¹ Article 50 de la loi n°96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire, JORF n°0293 du 17 décembre 1996, page 18512 : « il est inséré, après le troisième alinéa de l'article 11 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précitée, un alinéa ainsi rédigé : « la collectivité publique est tenue d'accorder sa protection au fonctionnaire ou à l'ancien fonctionnaire dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle » ».

Voir également la circulaire B8 n°2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'Etat, et l'article de Jacqueline MONTAIN DOMENACH, « L'action administrative face à la responsabilité pénale des décideurs publics », *Politiques et management public*, année 2001, n°19-1, vol 19, p. 43-57.

Constituante selon laquelle le fonctionnement des institutions administratives ne pouvait être ébranlé par de tels usages de la part de l'autorité judiciaire. Il fut alors décidé d'interdire la citation des administrateurs devant les tribunaux pour raison de leurs fonctions⁵⁴², à l'exception des « délits d'administration »⁵⁴³. Par un arrêt Pelletier du 30 juillet 1973⁵⁴⁴, le tribunal des conflits nuança ce dernier point en distinguant les actes personnels des administrateurs, pouvant faire l'objet de poursuites judiciaires, et les actes de service, pour lesquels de telles poursuites restaient impossibles⁵⁴⁵. La question de la responsabilité des élus locaux s'est de nouveau posée en octobre 1973, année durant laquelle une proposition de loi fut déposée pour faire bénéficier les maires d'un privilège de juridiction, à l'instar des préfets et magistrats. Cette loi fut finalement adoptée le 18 juillet 1974 : les maires bénéficiaient alors de règles de procédure pénale spécifiques, tant s'agissant de l'instruction que de l'ouverture d'une information⁵⁴⁶. Durement critiquée, la loi du 18 juillet 1974 fut finalement abrogée le 4 janvier 1993⁵⁴⁷. Dès lors, la mise en cause pénale des élus ne fut plus sujette à restriction. Cette nouvelle possibilité de rechercher la responsabilité pénale des élus, notamment au titre des délits non intentionnels, connut alors un certain succès puisqu'entre 1995 et 1999,

⁵⁴² MESTRE Jean-Louis, « Administration, justice et droit administratif », *Révolution française*, avril-juin 2002, n°328, p. 61-75, point n°19. Cette interdiction de citation figure au sein de l'article 13 du titre II de la loi des 16-24 août 1790.

⁵⁴³ Cette poursuite était subordonnée à l'accord de l'autorité administrative supérieure en vertu de l'article 61 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités : « *tout citoyen actif pourra signer et présenter, contre les officiers municipaux, la dénonciation des délits d'administration dont il prétendra qu'ils se seraient rendus coupables ; mais avant de porter cette dénonciation devant les tribunaux, il sera tenu de la soumettre à l'administration ou au directoire du département, qui, après avoir pris l'avis de l'administration de district ou de son directoire, renverra la dénonciation, s'il y a lieu, à ceux qui devront en connaître* » (Cf. ODILON BARROT Hyacinthe Camille, VATIMESNIL Pierre-Henri, YMBERT Jacques-Gilbert, LEPEC Charles-Antoine, Recueil général des décrets, lois, ordonnances depuis le mois de juin 1789 jusqu'au mois d'août 1830, Paris, Administration du journal des notaires et des avocats (Ed.), tome 1, 1839, p.30).

Ces dispositions furent reprises à l'article 2 du décret des 7-14 octobre 1790 qui règle différents points de compétence des corps administratifs, en matière de grande voirie : « *Conformément à l'article 6 de la section 3 du décret du 22 décembre 1789 sur la constitution des assemblées administratives, et à l'article 13 du titre II du décret du 16 août 1790 sur l'organisation judiciaire, aucun administrateur ne peut être traduit dans les tribunaux, pour raison de ses fonctions publiques, à moins qu'il n'y ait été renvoyé par l'autorité supérieure* » (*Ibid.*, p. 301-302). Elles figurent enfin au sein de l'article 75 de la Constitution du 22 frimaire an VII (12 décembre 1799) : « *Les agents du Gouvernement, autres que le ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du Conseil d'Etat : en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires* » (document consultable sur le site internet du Conseil Constitutionnel : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-22-frimaire-an-vii.5087.html>).

L'exigence d'autorisation administrative préalable aux poursuites fut finalement abandonnée le 19 septembre 1870 (MESTRE Jean-Louis, « Administration, justice et droit administratif », *Révolution française*, avril-juin 2002, n°328, p. 61-75, point n°25.).

⁵⁴⁴ TC 30 juill. 1873, Pelletier, Rec. 1^{er} supplt 117, concl. David ; D. 1874.3.5, concl. David.

⁵⁴⁵ Le juge se référa pour cela au décret du 14 décembre 1789 et aux lois des 16-24 août 1790.

⁵⁴⁶ Loi n°74-646 du 18 juillet 1974, relative à la mise en cause pénale des maires et modifiant les articles 681 et suivants du code de procédure pénale, JORF du 19 juillet 1974, page 7540 : en vertu de ce texte, est instituée une procédure spécifique à certaines personnes susceptibles d'être inculpés d'un crime ou d'un délit commis dans l'exercice de leurs fonctions. En l'occurrence, le procureur de la République saisi de l'affaire présente, requête à la chambre criminelle de la Cour de Cassation, qui statue comme en matière de règlement de juges et désigne la chambre d'accusation qui pourrait être chargée de l'instruction. S'il estime qu'il y a lieu à poursuite, le procureur général près la cour d'appel préalablement désignée requiert l'ouverture d'une information. A l'issue de celle-ci, la chambre d'accusation décide d'un non-lieu, ou d'un renvoi devant une juridiction correctionnelle ou une cour d'assises autre que celle dans le ressort de laquelle l'accusé exerçait ses fonctions.

⁵⁴⁷ Loi n°93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale, JORF n°3 du 4 janvier 1993, page 215.

quatorze condamnations furent prononcées, dont dix pour homicide involontaire et deux pour blessures involontaires⁵⁴⁸.

Elodie Guerin-Lavignotte et Eric Kerrouche relèvent ainsi que « *les années quatre-vingt ont été marquées par le passage d'une démocratie de confrontation à une démocratie d'imputation, fondée sur la dénonciation des responsabilités individuelles et la stigmatisation des personnes. Cette évolution reflète une tendance accrue à la moralisation de la vie publique et la pénalisation croissante du droit qui affecte peu à peu tous les secteurs de la vie sociale et politique* »⁵⁴⁹. Au sens des deux sociologues, cette évolution législative fait par ailleurs état de « *l'intrusion du droit pénal dans la sphère politique locale proprement dite, qui a entraîné des modifications dans la gestion des collectivités territoriales et affecte la manière dont les élus et les agents territoriaux perçoivent leur(s) rôle(s)* »⁵⁵⁰. En effet, dans un contexte de décentralisation, sont opérés d'importants transferts de compétences et de responsabilités vers les collectivités territoriales. En conséquence, le risque contentieux s'accroît pour les élus qui doivent alors anticiper la réalisation de tout risque sur le territoire communal.

Afin d'éviter une systématisation des poursuites contentieuses à l'encontre des élus, et par suite, un gel des décisions communales par crainte du contentieux, le législateur est intervenu par une première loi en date du 13 mai 1996⁵⁵¹. Certains auteurs appelaient de leurs vœux cette évolution⁵⁵², au nom de la « *légitimité de la sanction* », estimant que c'est bien cette dernière « *qui fait le plus défaut aux infractions d'imprudence* »⁵⁵³. La loi de 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence, modifie ainsi l'article 121-3 du code pénal sur les délits non intentionnels, en introduisant un nouvel alinéa ayant pour visée l'appréciation in concreto des faits reprochés à l'élu. Le troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal était alors rédigé de la manière suivante : « *il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements, sauf si l'auteur des faits a accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* ». Cette nouvelle disposition n'a cependant pas eu l'effet escompté sur l'issue des litiges intentés contre les maires, les juges persévérant dans une interprétation in abstracto de la faute. Est alors intervenue la loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, dite loi « Fauchon »⁵⁵⁴, qui exigea, à travers l'ajout d'un quatrième alinéa à l'article 121-3 du code pénal, une violation manifestement délibérée

⁵⁴⁸ GUERIN-LAVIGNOTTE Elodie, KERROUCHE Eric, *op. cit.*, p. 145.

⁵⁴⁹ *Ibid.*, p. 144.

⁵⁵⁰ *Ibid.*, p. 146.

⁵⁵¹ Loi n°96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence, JORF n°112 du 14 mai 1996, page 7211.

⁵⁵² « *En France, on assiste à ce qu'il est désormais convenu d'appeler une « dérive » du droit pénal qui, conjuguée à l'évolution des cadres de l'action politique locale et la modification des rôles et des responsabilités qui en découlent, affecte particulièrement les élus locaux* », Cf. GUERIN-LAVIGNOTTE Elodie, KERROUCHE Eric, *op. cit.*, p. 140.

⁵⁵³ CHARBONNEAU Cyrille, PANSIER Frédéric-Jérôme, « Commentaire de la loi sur la responsabilité pénale des élus », *Les Petites Affiches*, 12 juill. 2000, n°138, p. 4-11.

⁵⁵⁴ Loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, JORF n°159 du 11 juillet 2000, page 10484, texte n°7.

d'un texte législatif ou réglementaire, ou la commission d'une faute caractérisée pour engager la responsabilité pénale de l'auteur indirect d'un dommage.

Il convient par ailleurs de relever la spécificité française résidant dans la recherche de la responsabilité pénale des élus. Il n'en est effectivement pas de même dans les autres pays européens, à l'instar de la Grande-Bretagne, où une action sur le plan civil est privilégiée. En Allemagne, en Espagne ou au Portugal, l'action pénale demeure très marginale. Enfin, pour parachever ce tableau comparatif, la responsabilité des conseils danois ne peut pas être recherchée sur le fondement d'une simple négligence⁵⁵⁵.

Outre les personnes physiques, la responsabilité pénale pourra également concerner les personnes morales (2).

2) La responsabilité pénale des personnes morales

Si l'Etat est irresponsable pénalement (a), les autres personnes morales peuvent faire l'objet d'un recours pénal (b).

a) Le principe d'irresponsabilité de l'Etat

L'irresponsabilité de l'Etat est expressément mentionnée par l'article 121-2 du code pénal. Celle-ci emporte des conséquences pour le contentieux des espaces naturels : la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM), service déconcentré de l'Etat, ne pourra par exemple pas faire l'objet de poursuites pénales en cas de dommages survenus sur le domaine public maritime.

Ce principe d'irresponsabilité étatique trouve son explication d'une part, dans la puissance souveraine de l'Etat, et d'autre part, dans la détention par ce dernier du monopole du droit de punir. Si le premier point fait débat au sein de la doctrine, le second fondement d'irresponsabilité est moins sujet à critique. Le juriste Pierre-Olivier Caille souligne ainsi que « *les activités souveraines de l'Etat sont de plus en plus rares et, dans bien des cas ne sont pas plus souveraines que celles exercées par des collectivités territoriales* »⁵⁵⁶. S'agissant de l'argument tiré du monopole de punir, l'auteur relève le caractère loufoque de l'idée selon laquelle l'Etat se sanctionnerait lui-même. Il se réfère aux écrits de Fabrice Gartner⁵⁵⁷, qui, dans le cadre d'une démonstration par l'absurde, exposait qu'une responsabilité pénale de l'Etat conduirait à ce que « *l'Etat fixe l'incrimination par l'intermédiaire du législateur, commette l'infraction par ses organes, soit poursuivi par son propre parquet, jugé par ses tribunaux et qu'il se verse une amende par le service du Trésor* »⁵⁵⁸.

⁵⁵⁵ GUERIN-LAVIGNOTTE Elodie, KERROUCHE Eric, *op.cit.*, p. 145-146.

⁵⁵⁶ CAILLE Pierre-Olivier, « Responsabilité pénale des personnes morales de droit public », *J.-CL. Administratif*, fasc. 803, 24 juillet 2009, point 18.

⁵⁵⁷ GARTNER Fabrice, « L'extension de la répression pénale aux personnes publiques », *RFD adm*, 1994, p. 130-131.

⁵⁵⁸ CAILLE Pierre-Olivier, *op. cit.*, point 17.

En outre, si l'Etat engage sa responsabilité dans les matières civile ou administrative dans le but de réparer les dommages causés à la victime, il est par contre possible de s'interroger sur l'intérêt d'une sanction pénale. Celle-ci ne peut en effet pas être mobilisée en vue du rétablissement d'un droit. Elle serait par ailleurs susceptible de porter atteinte au bon fonctionnement des services publics : la sanction pénale de l'Etat du fait de la commission d'une faute dans l'exercice d'une activité de service public, conduirait en effet à appauvrir le budget alloué au service en charge de cette activité, ce qui serait pour le moins contreproductif. Cette sanction n'emporterait par ailleurs pas de caractère dissuasif puisque l'amende serait finalement perçue par le Trésor Public. La répression comporte en effet normalement une visée préventive, un rempart contre la réitération des comportements prohibés. Une fausse punition pécuniaire ne permettrait pas cela.

Se pose en outre la question de savoir s'il relève réellement du rôle de l'Etat de s'infliger une punition fictive, et de mobiliser les tribunaux à cet effet, le tout dans le seul but de soulager la douleur morale des victimes ? Il apparaît à notre sens que la manœuvre serait dépourvue de réel intérêt, et qu'elle consisterait en un simple tour de passe-passe, en une illusion dont le maintien serait coûteux en temps, en moyens humains et en argent. Par ailleurs, l'impact de cette sanction feinte sur la douleur morale des victimes reste à prouver, ces dernières disposant d'ores et déjà d'un recours administratif pour faire reconnaître leur statut, et obtenir une condamnation à la fois effective et symbolique de l'Etat⁵⁵⁹.

Il est à noter que l'irresponsabilité pénale de l'Etat demeure un cas exceptionnel et que les autres personnes morales ne bénéficient pas du même traitement (b).

b) La responsabilité des autres personnes morales

Sous l'Ancien Régime, existaient certaines incriminations à l'égard des personnes morales. Les sanctions qui y étaient associées se caractérisaient par leur sévérité : les sociologues Elodie Guerin-Lavignotte et Eric Kerrouche⁵⁶⁰ citent à titre d'illustration l'ordonnance criminelle de 1670, et notamment son chapitre XX intitulé « de la manière de faire le procès aux communautés de villes, bourgs et villages, corps et compagnies » qui prévoyait en cas de

⁵⁵⁹ Sur le besoin de reconnaissance des victimes, se référer au mémoire de LAMAU Pauline, « *La place de la victime dans le procès pénal* », Mémoire de Master 2 Recherche Droit pénal et sciences pénales, Université Panthéon-Assas, 2010, p. 18-19 : l'ouverture d'une voie de recours aux victimes permet à ces dernières de passer d'une position passive à un état actif, de partager une souffrance, de provoquer une confrontation avec le coupable, mais aussi de satisfaire un instinct de vengeance historiquement ancré dans les mentalités occidentales (« *La loi du Talion [...] demeure le symbole de l'équilibre à restaurer dans la société. Elle ne permet pas la réparation de la victime mais vise à éliminer la violence présente dans le groupe social suite à un conflit afin de rendre de nouveau possible un « vivre-ensemble* ». Comme le révèlent des études scientifiques, toute atteinte violente à l'intégrité physique suscite une forte tension de l'appareil psychique qui doit pouvoir se décharger dans certains exutoires. Par conséquent, si l'instinct de vengeance ne peut être érigé en valeur éthique, d'autres modes d'action ouvrant la voie de l'apaisement permettent que le préjudice de la victime soit entendu »).

Voir également l'article de Maria Luisa CESONI et Richard RECHTMAN, « La réparation psychologique de la victime, une nouvelle fonction de la peine ? », *Revue de droit pénal et de criminologie*, n°2, p. 158-178.

⁵⁶⁰ GUERIN-LAVIGNOTTE Elodie, KERROUCHE Eric, « Les élus locaux et la dimension pénale de la responsabilité publique : entre responsabilité et culpabilité », *Politiques et Management Public*, septembre 2001, vol 19, n°3, p. 144.

soulevements, désobéissance ou encore mutinerie, la possibilité d'ordonner la démolition des murailles des villes et bourgs, et le rasement des forteresses⁵⁶¹.

La responsabilité pénale des personnes morales figure dorénavant au sein du code pénal de 1994 : elle figure à l'article 121-2 du code pénal qui prévoit que « *les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement [...] des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants* ».

Une limite est toutefois posée s'agissant des collectivités territoriales et de leurs groupements, puisque seules les fautes commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet d'une convention de délégation de service public pourront leur être reprochées⁵⁶². Les incertitudes portant sur la définition de cette dernière notion ont par ailleurs été levées par l'article 3 de la loi MURCEF⁵⁶³, transposé à l'article L1411-1 du code général des collectivités territoriales. Il est donc désormais admis que la délégation de service public est un « *contrat de concession au sens de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, conclu par écrit, par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix* »⁵⁶⁴.

Saisi d'une affaire contentieuse, le juge pénal ne devra pas constater l'existence d'une convention de délégation de service public, mais seulement s'assurer que l'activité dont il est question, aurait pu faire l'objet d'une telle convention⁵⁶⁵. La nature de l'activité, et l'encadrement juridique dont elle fait l'objet devront ainsi être examinés. Il a ainsi pu être jugé que l'activité d'animation des classes découvertes était insusceptible d'une telle délégation⁵⁶⁶, à l'inverse de l'exploitation du domaine skiable d'une commune⁵⁶⁷. Il en est de même des pouvoirs de police administrative général du maire, qui ne pourront pas donner lieu à l'engagement de la responsabilité de la commune.

⁵⁶¹ ROUSSEAUD DE LA COMBE (DU) Guy, *Traité des matières criminelles, suivant l'ordonnance du mois d'août 1670 et les édits et déclarations du Roi, arrêts et règlements intervenus jusqu'à présent*, Paris, Brocas (Ed.), 8ème édition, 1785, p. 320.

⁵⁶² Article 121-2 alinéa 2 du code pénal : « *les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public* ».

⁵⁶³ Article 3 de la loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, JORF n°288 du 12 décembre 2001, page 19703, texte n°1.

⁵⁶⁴ Il s'agit là de la version du premier alinéa de l'article L1411-1 du code général des collectivités territoriales remaniée par l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession (JORF n°25 du 30 janvier 2016, texte n°66). Dans la précédente version de cet alinéa, la DSP était définie comme il suit : « *contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service* ».

⁵⁶⁵ CAILLE Pierre-Olivier, *op.cit.*, point 32.

⁵⁶⁶ Cass. crim., 12 déc. 2000, n°98-83969, Bull. n°371: « *en statuant ainsi, alors que l'exécution même du service public communal d'animation des classes de découverte suivies par les enfants des écoles publiques et privées pendant le temps scolaire, qui participe du service public de l'enseignement public, n'est pas, par nature, susceptible de faire l'objet de conventions de délégation de service public, la cour d'appel a méconnu le texte susvisé* ».

⁵⁶⁷ Cass. crim., 14 mars 2000, n°99-82871, Bull. n°114.

S'agissant du service public d'accès à la nature, l'hypothèse d'une convention de délégation de service public ne se présentera que de manière marginale, en présence par exemple d'un point d'accueil comme une « maison de la nature », au sein duquel seraient proposées des prestations payantes (activités ou vente de supports pédagogiques, etc.). L'ouverture des sites naturels propriété d'une collectivité au public, obéit pour sa part à un principe de gratuité dès lors que l'on se trouve sur du domaine public. Aussi, l'hypothèse d'une délégation de gestion du service public d'accès à la nature, avec accès payant au domaine naturel privé des collectivités, et rémunération du délégataire par perception des droits d'entrée, apparaît plutôt ébranlable.

S'agissant des risques naturels, l'édifice de la responsabilité pénale des propriétaires, ou des autorités publiques, gestionnaires d'espaces naturels, repose essentiellement sur les délits non intentionnels (B).

B/ Les délits non intentionnels : clef de voûte de la responsabilité pénale en cas de réalisation du risque naturel

Résultant dans la grande majorité des cas d'un simple concours de circonstances, la réalisation d'un risque naturel en espace naturel est le plus souvent appréhendée en termes de responsabilité pénale sous l'angle des délits non intentionnels (1). Les modalités de leur application aux cas de réalisation d'un risque naturel varient selon que l'on se trouve en présence d'une causalité directe (2) ou indirecte (3). (Cf. **Annexe 6 - L'engagement de la responsabilité pénale pour délits non intentionnels**)

1) Les délits non intentionnels applicables en matière de dommages issus de risques naturels

La notion de délits non intentionnels sera présentée (a) avant d'aborder la manière dont ces derniers peuvent trouver à s'appliquer en matière de dommages causés par un risque inhérent aux espaces naturels (b).

a) Notion de délits non intentionnels

Traditionnellement, pour reconnaître l'existence d'une responsabilité pénale, est exigée la réunion d'un élément matériel (fait), d'un élément légal (texte réprimant le fait), et d'un élément moral (intention de commettre le fait).

Toutefois, une dérogation à ce principe fut envisagée s'agissant de l'exigence de l'élément moral, et ce dès le début du XIX^{ème} siècle. L'article 319 de l'ancien code des délits et des peines du 12 février 1810⁵⁶⁸ prévoyait ainsi que « *quiconque, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou inobservation des règlements, aura commis involontairement un homicide, ou en aura involontairement été la cause, sera puni d'un emprisonnement de trois*

⁵⁶⁸ Consultable à partir de la page :

http://ledroitcriminel.free.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/code_penal_1810/code_penal_1810_4.htm

mois à deux ans, et d'une amende de cinquante francs à six cents francs ». Le délit d'homicide involontaire était né. L'article 320 du même code envisageait pour sa part les délits de coups et blessures involontaires : « *s'il n'est résulté du défaut d'adresse ou de précaution que des blessures ou coups, l'emprisonnement sera de six jours à deux mois, et l'amende sera de seize francs à cent francs* ».

La création de cette nouvelle catégorie de délits punissables, en l'absence d'élément moral, pose néanmoins question. En effet, comme le souligne le rapport Fauchon⁵⁶⁹, « *les comportements non intentionnels ne révèlent pas un comportement antisocial, un danger grave pour la société, alors même que le droit pénal est fait pour réparer les atteintes aux valeurs essentielles que la société s'est donnée* ». Il semblerait qu'au-delà de l'attente d'une systématisation de la réponse répressive, l'intérêt de la réponse pénale réside dans sa visée préventive : impressionner, apeurer, pour inciter à la prudence.

Les hypothèses dans lesquelles l'adoption d'un comportement imprudent était susceptible d'entraîner la survenance d'un dommage se sont en effet multipliées au cours des XIX^{ème}, XX^{ème} et XXI^{ème} siècles. Le développement de la circulation routière, l'apparition de nouvelles technologies dans les domaines médicaux, industriels ou commerciaux, ont conduit à la multiplication des dommages involontaires. Face à ces nouveaux défis sociétaux, le législateur a alors pris la décision d'aller encore plus loin dans la définition des délits non intentionnels à l'occasion de la réforme du code pénal.

Ainsi, si l'article 121-3 du nouveau code pénal de 1994⁵⁷⁰ va au-delà des dispositions du code de 1810 en posant expressément le principe selon lequel « *il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre* », il envisage également de manière expresse l'exception des délits non intentionnels à travers la mention suivante : « *lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas d'imprudence, de négligence ou de mise en danger délibérée de la personne d'autrui* » (article 121-3 alinéa 2).

Les délits non intentionnels peuvent être mobilisés dans le cadre du contentieux des risques naturels (b).

b) Application aux dommages issus de risques naturels

Il convient d'aborder dans un premier temps le type de délits non intentionnels applicables (1^o), avant d'examiner les sanctions qui y sont rattachées (2^o) et les causes d'exonérations et les transferts de responsabilité susceptibles d'intervenir (3^o).

⁵⁶⁹ FAUCHON Pierre, *Rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi relative à la définition des délits non intentionnels*, Doc. parl. S., n° 177, 20 janvier 2000, 193 p., [en ligne – consulté le 25 août 2014], <http://www.senat.fr/rap/99-177.html>

⁵⁷⁰ Créé par la loi n°92-683 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal, JORF n°169 du 23 juillet 1992, page 9864.

1°) Les délits non intentionnels applicables

Suite à la réalisation d'un risque naturel, trois délits non-intentionnels sont généralement mobilisés pour fonder l'action pénale. Il s'agit en l'occurrence du délit de mise en danger d'autrui, prévu par l'article 223-1 du code pénal, du délit d'homicide involontaire envisagé par l'article 221-6, et du délit de blessures involontaires mentionnés aux articles 222-19 et 222-20 du même code⁵⁷¹.

Le délit de mise en danger d'autrui consiste dans le « *fait d'exposer directement autrui à un risque de mort ou de blessure de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement* »⁵⁷². Réaffirmant le second élément de la définition des délits non-intentionnels, le législateur permet ainsi à ce délit d'englober plusieurs comportements fautifs, et de ne pas être appréhendé de manière trop restrictive par le juge. Le caractère direct du lien causal entre le fait de l'homme et le risque de mort ou de blessure est par ailleurs expressément souligné, de même que le caractère délibéré de la violation d'un texte législatif ou réglementaire. Ainsi, s'il n'existait pas d'intention de causer le dommage, il s'avère par contre nécessaire de démontrer que l'individu avait conscience des conséquences possible de l'inobservation de la loi ou du règlement.

S'agissant du délit d'homicide involontaire, l'article 221-6 du code pénal prévoit que « *le fait de causer, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, la mort d'autrui constitue un homicide involontaire [...]* ».

Les blessures involontaires font pour leur part l'objet des articles 222-19 et 222-20 du code pénal. Le premier, relatif aux interruptions du temps de travail supérieures à trois mois, reprend la trame de l'article relatif au délit d'homicide involontaire. Le second, relatif aux interruptions du temps de travail inférieures ou égales à trois mois, ne s'applique qu'aux violations manifestement délibérées d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement.

Par le passé, ces délits non intentionnels ont pu être mobilisés à plusieurs reprises suite à la réalisation de risques naturels. Ont ainsi été jugés coupables du délit de mise en danger d'autrui deux exploitants de camping ayant poursuivi leur activité nonobstant l'existence d'un PPR inondation sur leurs parcelles et l'interdiction qui leur avait été notifiée par le préfet⁵⁷³.

⁵⁷¹ Voir sur ce point l'article de Céline LARONDE-CLERAC, « Risques naturels en zones côtières et responsabilité pénale du décideur public », in LARONDE-CLERAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès (dir.), *Les risques naturels en zones côtières – Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, PUR (Ed.), Collection l'Univers des Normes, 2015, p. 171-188.

⁵⁷² Article 223-1 du code pénal.

⁵⁷³ Cass. crim., 31 janvier 2001, M. X., n°00-81013 – Voir aussi Cass. crim., 14 mars 2000, n°99-85417.

Les délits d'homicide et blessures involontaires ont pour leur part pu être mobilisés pour sanctionner l'absence de fermeture de pistes de ski⁵⁷⁴, ou l'absence d'évacuation d'un hameau⁵⁷⁵ par des élus locaux en dépit du risque d'avalanche qui leur avait été signalé. Le déclenchement d'un feu de forêt à la suite d'une moisson donna également lieu à la responsabilité d'un agriculteur sur ce dernier fondement⁵⁷⁶, de même que la réalisation d'un immeuble en zone d'avalanche par un architecte⁵⁷⁷.

Au-delà de ces délits « généraux », seront également susceptibles de s'appliquer les délits d'incendie involontaire de bois et forêts (article L163-4 du code forestier⁵⁷⁸) et de destruction, dégradation, détérioration involontaire d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une explosion ou d'un incendie (article 322-5 du code pénal⁵⁷⁹).

2°) Les sanctions encourues

En matière de mise en danger d'autrui, la sanction maximale applicable est d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende⁵⁸⁰. Les mêmes peines sont applicables au délit de blessures involontaires ayant entraîné une incapacité totale de travail inférieure ou égale à trois mois⁵⁸¹. Dans le cas où l'incapacité totale de travail excède cette durée, la peine peut être portée jusqu'à deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende, voire à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende en cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement⁵⁸². Une condamnation pour homicide involontaire peut enfin conduire être sanctionné de trois ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende, peine aggravée en cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par

⁵⁷⁴ Cass., crim., 14 mars 2000, Mme Misson, n°99-82871 – Voir aussi CA Grenoble, 5 août 1992, Ministère public c/S, JCP G 1992.II.21959, note SarrazBournet.

⁵⁷⁵ Trib. corr. Bonneville, 17 juill. 2003, Avalanche de Montroc, n°654/2003, LPA 11 mai 2005, n° 93, p. 13, comm. M.-F. Steinlé-Feuerbach.

⁵⁷⁶ Cass., crim., 5 octobre 2004, M. Olivier X, n°04-80658.

⁵⁷⁷ Cass. crim., 5 janvier 2000, M. Bezancon, n°99-81817.

⁵⁷⁸ Article L163-4 du code forestier : « le fait de provoquer involontairement l'incendie des bois et forêts appartenant à autrui, par des feux allumés à moins de 200 mètres de ces terrains, par des feux allumés ou laissés sans précautions suffisantes, par des pièces d'artifice allumées ou tirées, ou par tout engin ou appareil générant des matières inflammables ou de fortes chaleur, est sanctionné conformément aux dispositions des articles 322-5, 322-15, 322-17 et 322-18 du code pénal.

Le fait, pour la personne qui vient de causer un incendie dans les conditions mentionnées au présent article, de ne pas intervenir aussitôt pour arrêter le sinistre et, si son action était insuffisante, de ne pas avertir immédiatement une autorité administrative ou de police, entraîne l'application du deuxième alinéa de l'article 322-5 du code pénal [...] ».

⁵⁷⁹ Article 322-5 du code pénal réprime en effet « la destruction, la dégradation ou la détérioration involontaire d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une explosion ou d'un incendie provoqués par manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement ». La peine prévue est aggravée en cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, ou encore s'il s'agit de l'incendie de bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisement d'autrui. Il en est de même lorsque l'incendie était de nature à exposer les personnes à un dommage corporel, à créer un dommage irréversible à l'environnement, ou lorsque celui-ci a provoqué une incapacité de travail supérieure à huit jours, ou la mort d'une ou plusieurs personnes.

⁵⁸⁰ Article 223-1 du code pénal.

⁵⁸¹ Article 222-20 du code pénal.

⁵⁸² Article 222-19 du code pénal.

la loi ou le règlement (cinq ans d'emprisonnement et 75000 euros d'amende)⁵⁸³. La pratique révèle cependant que les juges ne prononcent jamais les maxima : suite aux évènements meurtriers de la Faute-sur-Mer par exemple, la Cour d'Appel de Poitiers a retenu la responsabilité du maire de la commune au titre de l'homicide involontaire et de la mise en danger de la personne d'autrui et a prononcé une peine principale de deux ans d'emprisonnement avec sursis ainsi qu'une peine complémentaire d'interdiction définitive d'exercer une fonction publique⁵⁸⁴.

Les articles 131-35 à 131-40 du code pénal prévoient par ailleurs un panel de peines spécifiquement applicables aux personnes morales.

Selon l'étude menée par Zakia Belmokhtar entre 1994 et 2002, la peine principale la plus répandue reste l'amende, prononcée dans 91,8% des cas, d'un montant moyen de 8000 euros, et d'un montant médiant n'excédant pas 3000 euros⁵⁸⁵. Le montant maximum des amendes ne peut par ailleurs pas excéder le quintuple de celui prévu pour les personnes physiques⁵⁸⁶. La statisticienne relève également que « *les blessures et homicides involontaires sont la cause principale de près d'un quart des condamnations* »⁵⁸⁷. Le montant moyen des amendes prononcées pour homicide involontaire avoisine les 15 000 euros, tandis que celui des amendes prononcées pour blessures involontaires n'excède pas 8 400 euros⁵⁸⁸. Ces sanctions pécuniaires pèsent toutefois indirectement sur les contribuables. Dans 16% des cas, des peines complémentaires sont prononcées⁵⁸⁹. Celles-ci peuvent consister notamment en un affichage ou diffusion de la décision, ou en une confiscation de la chose ayant servi à commettre l'infraction.

3°) Causes d'exonération et transferts de responsabilité

Dans le cadre du contentieux pénal des risques naturels, les causes d'exonération mobilisables sont au nombre de deux : la faute de la victime et la force majeure.

La faute de la victime tout d'abord, pourra être invoquée si et seulement si elle constitue la cause exclusive du dommage⁵⁹⁰. Si tel n'est pas le cas, elle ne constituera alors pas une cause exonératoire de responsabilité. Dans cette hypothèse, la responsabilité pénale de la victime pourra tout de même être recherchée sur le fondement du second alinéa de l'article 74 du code pénal en vertu duquel « *est pénalement responsable celui qui volontairement commet les faits caractérisant les éléments constitutifs d'une infraction avec l'intention que ces faits aient pour conséquence la réalisation de l'infraction* ». La force majeure pourra également être soulevée. L'article 122-2 du code pénal prévoit en effet que « *n'est pas pénalement*

⁵⁸³ Article 221-6 du code pénal.

⁵⁸⁴ CA Poitiers, 4 avril 2016, n°16/00199, <http://www.lafautesurmer.net/ArretXynthia.pdf>

⁵⁸⁵ BELMOKHTAR Zakia, « La responsabilité pénale des personnes morales » [En ligne – consulté le 29 août 2014], *Infostat Justice*, mai 2005, n°82, p. 2, <http://www.justice.gouv.fr/budget-et-statistiques-10054/infostats-justice-10057/infostat-n-82-11853.html>.

⁵⁸⁶ Cf. articles 131-38 du code pénal.

⁵⁸⁷ *Ibid.*, p.1.

⁵⁸⁸ *Ibid.*, p.3.

⁵⁸⁹ *Idem.*

⁵⁹⁰ Cass. crim. 11 mai 1982, Bull. crim. n°118 ; Cass. crim., 19 fév. 2013, n°12-81108.

responsable la personne qui a agi sous l'empire d'une force ou d'une contrainte à laquelle elle n'a pu résister ». A l'instar de ses homologues civil et administratif, le juge pénal se livre toutefois à une interprétation de plus en plus restrictive de la notion, et exige ainsi un évènement totalement insurmontable et imprévisible⁵⁹¹. A la suite de la tempête Xynthia et de ses conséquences meurtrières, la Cour d'Appel de Poitiers a par exemple écarté la force majeure en considérant que cet évènement n'avait pas égalé en force le caractère exceptionnel des tempêtes Lothar, Martin et Klaus survenues en 1999 et 2009, que la probabilité de survenance d'un tel évènement ne pouvait être considéré comme négligeable, et que le risque avait été suffisamment identifié pour prévoir les mesures d'adaptation et de gestion de crise qui s'imposaient. Aussi la Cour a estimé que les conditions d'imprévisibilité et d'irrésistibilité nécessaires pour caractériser la force majeure n'étaient pas remplies⁵⁹².

La délégation de pouvoirs quant à elle, bien que ne pouvant s'apparenter à une cause exonératoire, constituera cependant un moyen de reporter la responsabilité pénale du délégant vers le délégataire. Pour cela, la délégation doit obéir à certaines exigences de forme : elle doit être prévue par un texte, dotée d'un caractère exprès, être suffisamment précise quant à son objet, ses limites et l'identité du délégataire, et doit nécessairement faire l'objet d'une publication. Le délégataire doit en outre être pourvu de la compétence, de l'autorité et des moyens nécessaires à l'exercice des pouvoirs qui lui sont délégués⁵⁹³. S'agissant par exemple du pouvoir de police administrative général du maire, celui-ci pourra par exemple être délégué à un adjoint⁵⁹⁴. En cas de délégation réalisée en bonne et due forme, et si l'adjoint commet une faute d'imprudence, de négligence, ou de manquement à une obligation légale ou réglementaire de prudence ou de sécurité, sa responsabilité pénale pourra être engagée en lieu et place de celle du maire.

Les délits non intentionnels pourront intervenir en matière de risques naturels en présence d'un lien de causalité direct entre un fait commis par le responsable et le dommage (2).

2) Le cas de la causalité directe en matière de délits non intentionnels

L'article 121-3 du code pénal prévoit qu'en matière de causalité directe, la responsabilité pénale peut-être engagée à une triple condition :

- qu'une loi prévoit le délit ;
- que ce dernier résulte d'une faute d'imprudence, de négligence, ou d'un manquement à une obligation de sécurité prévue par la loi ou le règlement ;
- que n'ait pas été accomplies les diligences normales compte tenu le cas échéant, de la nature des missions, fonctions, compétences, pouvoirs et moyens dont disposait l'auteur des faits.

⁵⁹¹ BOUILLANE DE LACOSTE (DE), « Pourvoi en cassation – Ouverture à Cassation – Violation de la loi de fond », *J-CL. Procédure Pénale*, fasc. 20, 1er janv. 1999, point n°214 : « l'examen de la jurisprudence de la chambre criminelle montre que celle-ci n'admet la contrainte ou la force majeure qu'avec réticence ».

⁵⁹² CA Poitiers, 4 avril 2016, n°16/00199, <http://www.lafautesurmer.net/ArretXynthia.pdf>, p. 76-77 ;

⁵⁹³ Cass. crim., 11 mars 1993, n°91-80598, Bull. crim. n°112, p. 270 - Voir également Cass. Crim., 11 mars 1993, n°92-80773, Bull. crim n°112, p. 270.

⁵⁹⁴ FAY (DE) Pauline, « Police municipale », *J.-CL. Administratif*, fasc. 126-20, 16 Mai 2007, point n°11.

S'agissant du manquement à une obligation particulière de prudence ou de sécurité, il apparaît que peu de textes pourront être invoqués en matière de risques naturels. La responsabilité pénale pèse alors surtout sur les maires, par le biais d'une lecture combinée de l'article L2212-2-5° du code général des collectivités territoriales qui confie au maire le soin de prévenir et de faire cesser les accidents naturels, et des articles 221-6, 222-19 et 222-20 du code pénal relatifs aux délits d'homicide et blessures involontaires. En vertu d'une jurisprudence constante, les pouvoirs de police du maire ne peuvent en effet pas faire l'objet d'une délégation de service public : dès lors, le maire engage sa responsabilité personnelle en lieu et place de celle de la collectivité territoriale⁵⁹⁵.

François Braud identifie par ailleurs la possibilité de se référer à l'article L562-5-I du code de l'environnement⁵⁹⁶ portant sur la violation d'un plan de prévention des risques naturels approuvé⁵⁹⁷. Cet article pourrait par exemple être invoqué dans le cas où le gestionnaire d'un espace naturel aménagerait un local d'accueil du public en violation du zonage établi par un plan de prévention du risque d'incendie de forêt. Dans le cas où un feu se déclencherait et occasionnerait un dommage physique aux personnes se trouvant dans le local en question, le délit non intentionnel de blessures involontaires pourrait être retenu. Ce dernier, prévu par le code pénal, se combine en effet avec la violation manifestement délibérée de l'obligation légale de sécurité consistant à s'abstenir de réaliser un aménagement en violation d'un plan de prévention des risques. Un non usage des ressources dont disposait le gestionnaire devra également être démontré, conformément au 3^{ème} alinéa de l'article 121-3 du code pénal.

Se pose par ailleurs la question du cumul de la sanction rattachée au délit de blessures involontaires, et de la sanction rattachée au délit de violation des prescriptions d'un plan de prévention des risques approuvé. En la matière, compte tenu du fait que les valeurs sociales impactées par l'acte d'aménagement sont de nature différente (atteinte aux règles d'urbanisme/atteinte à l'intégrité physique), il conviendra d'appliquer la règle du concours d'infraction prévue à l'article 132-3 du code pénal. Celle-ci prévoit qu'en présence d'un tel concours, chacune des peines principales pourra être prononcée. Le texte introduit cependant une limite : ainsi, lorsque plusieurs peines principales de même nature sont encourues, il ne pourra être prononcé qu'une seule peine de cette nature. En l'espèce, pour le même fait, deux délits sont en présence : tandis que le premier peut être sanctionné d'une amende de 45 000 euros et d'une peine d'emprisonnement de trois ans (blessures involontaires), le second est passible d'une amende d'un montant maximum de 300 000 euros⁵⁹⁸. En cas de poursuites, le juge pourra alors prononcer une peine correctionnelle d'un maximum de 3 ans d'emprisonnement et une peine pécuniaire d'un maximum de 300 000 euros.

⁵⁹⁵ CE, 17 juin 1932, Commune de Castelnaudary, Rec. p. 595.

⁵⁹⁶ Article L562-5-I du code de l'environnement : « *le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrite par ce plan est puni des peines prévues à l'article L480-4 du code de l'urbanisme* ».

⁵⁹⁷ BRAUD François, « L'éventualité de la responsabilité pénale », *AJDA*, 2012, n°24/2012, p.1342.

⁵⁹⁸ Article L480-4 du code de l'urbanisme.

Le propriétaire ou gestionnaire d'un espace naturel pourra également engager sa responsabilité pénale pour homicide ou blessures involontaires en cas de non-respect de l'obligation légale de débroussaillage des espaces exposés à des risques d'incendie de forêt. Suite à un incendie ayant ravagé 260 hectares d'espaces boisés dans les Bouches-du-Rhône, la responsabilité de la propriétaire d'une parcelle boisée ayant installé le groupe électrogène à l'origine du départ de feu sans respecter l'obligation de débroussaillage des abords de leur habitation a par exemple été engagée, et ce, bien qu'aucun dommage humain n'ait été à déplorer⁵⁹⁹. En l'espèce, les juges de la chambre criminelle de la Cour de Cassation ont estimé que les diligences normales en matière de débroussaillage n'avaient pas été accomplies compte tenu des moyens dont disposait la propriétaire en cause⁶⁰⁰.

Il convient par ailleurs de relever qu'il n'existe aucune obligation générale de sécurisation des espaces naturels à des fins de protection des usagers ou propriétés alentours. En conséquence, la responsabilité pénale d'un responsable de site naturel ne devrait pouvoir être engagée, hormis les hypothèses d'obligations légale ou réglementaire particulières telles qu'exposées ci-dessus, qu'au titre d'une faute d'imprudence ou de négligence. Le libre pouvoir d'appréciation du juge prendra alors toute son importance, et devrait en toute logique s'appuyer sur l'examen de la nature des missions, fonctions, compétences, pouvoirs et moyens dont disposait le responsable de cet espace.

Cette libre appréciation laisse présager différents degrés de responsabilité, selon qu'on est en présence d'un propriétaire en charge d'une mission de protection de l'environnement, ou d'un propriétaire ayant davantage pour mission l'accueil du public, ou encore selon les écarts de moyens humains et financiers dont disposent les différentes personnes publiques ou privées en charge de la gestion d'un espace naturel.

Afin d'éviter les abus contentieux, la responsabilité pénale des personnes physiques ayant indirectement causé le dommage a pour sa part fait l'objet d'un aménagement en présence d'une causalité indirecte (3).

3) Le cas de la causalité indirecte en matière de délits non intentionnels

L'aménagement des conditions de mise œuvre des délits non intentionnels en cas de causalité indirecte est intervenue dans le but de limiter la mise en cause des élus (a). Les conditions d'engagement de la responsabilité ont pour cela été renforcées (b), ce qui n'est pas exempt de conséquences pour le contentieux des dommages causés par un risque inhérent aux espaces naturels (c).

⁵⁹⁹ La responsabilité pénale fut retenue sur le fondement du délit de destruction involontaire des bois par l'effet d'une substance explosive, d'un incendie ou de tout autre moyen de nature à créer un danger pour les personnes.

⁶⁰⁰ Cass. crim., 4 sept. 2007, Mme Y, n°06-83383.

a) La responsabilité des maires, source de l'encadrement spécifique de la causalité indirecte

En introduction de son rapport au nom de la commission des lois⁶⁰¹, le sénateur Pierre Fauchon place le risque de contentieux pénal pour des délits non intentionnels au centre du sentiment de malaise qui anime les maires⁶⁰². Citant plusieurs exemples de condamnations prononcées au cours des années 1990, parmi lesquels la responsabilité pénale du fait du basculement d'une cage de football ou du fait d'une chute mortelle d'une falaise dont la dangerosité n'avait pas été signalée, le sénateur évoque l'inscription de cette tendance dans un « *mouvement plus large de pénalisation croissante de la société* »⁶⁰³. Il met ainsi en exergue la nécessité d'intervenir, non pas sur la seule responsabilité pénale des élus, mais sur l'ensemble de la délinquance non intentionnelle, aux fins de rechercher « *une solution qui constitue un progrès pour l'ensemble de la société et non seulement pour une partie de ses membres* »⁶⁰⁴. Certaines affaires relatives à la responsabilité pénale d'autres personnes physiques ont en effet également contribué à défrayer la chronique. L'affaire du Drac notamment, dans le cadre de laquelle la responsabilité pénale d'une enseignante et de la directrice d'un établissement scolaire avait été retenue suite au décès de six enfants et d'une accompagnatrice, surpris par la brusque montée des eaux dans le lit d'une rivière⁶⁰⁵.

b) Le renforcement des conditions d'engagement de la responsabilité

La loi Fauchon pose l'exigence de conditions supplémentaires pour engager la responsabilité d'une personne physique en matière de délits non intentionnels (1°). Même si les juges ne se sont finalement que peu approprié ce nouveau mécanisme (2°), celui-ci a pu être utilisé dans quelques contentieux relatifs aux risques naturels (3°).

1°) Une exigence de conditions supplémentaires

A travers la loi Fauchon, le législateur est intervenu pour encadrer plus strictement les conditions d'engagement de la responsabilité pénale des élus pour des délits non intentionnels, dans le cas d'un rôle indirect dans la survenance du dommage. Il convient de souligner que si cette évolution législative a été motivée par la nécessité de protéger davantage les maires dans l'accomplissement de leur mission de service public, elle profite de manière plus générale à l'ensemble des personnes physiques.

⁶⁰¹ FAUCHON Pierre, *Rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi relative à la définition des délits non intentionnels*, Doc. parl. S., n° 177, 20 janvier 2000, 193 p., [en ligne – consulté le 25 août 2014], <http://www.senat.fr/rap/99-177.html>

⁶⁰² *Ibid.*, p. 4 : « *Un maire ne peut pas savoir en temps réel tout ce qui se passe sur le territoire dont il est l'élu et les personnes mises en cause, qui assurent leurs fonctions, le plus souvent bénévolement avec pour seul objectif de servir les intérêts de la collectivité, ressentent comme une injustice profonde les poursuites dont ils sont l'objet pour des faits à propos desquels ils estiment ne pas avoir démérité* ».

⁶⁰³ *Ibid.*, p. 6.

⁶⁰⁴ *Idem.*

⁶⁰⁵ TGI Grenoble, 15 sept. 1997. - Confirmé par CA Grenoble, 12 juin 1998 ; GP. 1998, 33-34, note S.Petit ; D. 1999, p. 151, obs G. Roujou de Boubee.

Pourront ainsi bénéficier des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal les agents employés par les structures de gestion des espaces naturels, voire les propriétaires eux-mêmes.

L'apport majeur de la loi Fauchon réside ainsi dans la précision de la définition des délits non intentionnels pour éviter la mise en cause systématique des personnes physiques indirectement responsables d'un dommage.

Elle introduit en effet de nouvelles conditions d'engagement de la responsabilité pénale en présence de ce lien de causalité indirecte, en exigeant, outre les trois éléments de constitution traditionnels des délits non-intentionnels, la présence :

- D'une violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ;
- Ou d'une commission d'une faute caractérisée exposant autrui à un risque d'une particulière gravité que l'auteur ne pouvait ignorer.

La définition de cette dernière notion de faute caractérisée, a donné lieu à un questionnement doctrinal. Frédéric Desportes écrit ainsi que « *la précision peut apparaître superfétatoire car on ne voit pas, a priori, comment retenir une faute qui ne le serait pas. Il résulte cependant des débats parlementaires qu'il faut entendre par cette expression que la faute doit présenter « un certain degré de gravité », « une particulière évidence », « un caractère affirmé »* »⁶⁰⁶. Mikaël Benillouche rejoint Pierre Desportes dans cette analyse. A son sens, « *la faute reprochée doit apparaître avec une particulière évidence, une particulière intensité, sa constance doit être bien établie, elle doit correspondre à un comportement présentant un caractère blâmable, inadmissible* »⁶⁰⁷. L'auteur souligne ainsi une « *différence de degré entre cette faute et la faute simple prévue en cas de causalité directe* »⁶⁰⁸. Cette interprétation est par ailleurs confirmée par la circulaire d'application du 11 octobre 2000⁶⁰⁹, et a pu être reprise par le juge pénal⁶¹⁰.

Une discussion s'est également engagée s'agissant de la notion de « risque que l'auteur ne pouvait ignorer ». Car il convient ici de ne pas tomber dans la systématique du « aurait dû savoir », et d'apprécier la notion de connaissance du risque au regard des circonstances de l'espèce.

⁶⁰⁶ DESPORTES Frédéric, « La responsabilité pénale en matière d'infractions non-intentionnelles », in COUR DE CASSATION, *Rapport annuel de la Cour de Cassation – La responsabilité*, Paris, La Documentation française (Ed.), avril 2003, consultable sur : http://www.courdecassation.fr/publications_cour_26/rapport_annuel_36/rapport_20028140/

⁶⁰⁷ BENILLOUCHE Mikaël, « La faute et les délits non intentionnels », [En ligne – consulté le 29 août 2014], URL : <http://www.prepa-isp.fr/wp-content/annales/1-enm/penal/2012.pdf>

⁶⁰⁸ *Idem.*

⁶⁰⁹ Circulaire du 11 octobre 2000 portant présentation des dispositions de la loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, BO du Ministère de la Justice, n°80.

Exigence d'une « *netteté particulière* », qui exclut les « *fautes ordinaires, simple, bénignes, fugaces, fugitives, « les poussières de faute* », pour reprendre une expression doctrinale traditionnelle ».

⁶¹⁰ CA Poitiers, 2 fév. 2001, JCP 2001, II, 10534, note P. Salvage.

Ce point est souligné au sein du rapport de la Commission des Lois présenté au Sénat⁶¹¹ : « *le danger qu'on ne pouvait ignorer devra être apprécié en tenant compte du troisième alinéa de l'article 121-3, qui prévoit que la responsabilité pénale [...] n'est engagée que lorsque l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de la nature de ses missions* ».

2°) Une appropriation a minima de ce dispositif par le juge pénal

Si l'objectif initial de la loi du 10 juillet 2000 était de préciser les conditions d'engagement de la responsabilité pénale des élus et de conduire à une appréciation in concreto du comportement de ces derniers, il est aujourd'hui possible de s'interroger sur la manière dont celle-ci est appliquée par le juge.

L'efficience de la loi Fauchon est en effet entièrement dépendante de la manière dont le juge se l'approprie et décide de l'interpréter. Or, ce dernier a tendance à se livrer à une interprétation extensive des conditions posées par le législateur dès lors que la responsabilité d'un décideur public est recherchée. Au lieu de rechercher une faute caractérisée, il arrive ainsi qu'une simple abstention soit jugée suffisante pour engager la responsabilité pénale. Le juge continue également à user des articles L2212-2 et L2212-4 du code général des collectivités territoriales relatifs aux pouvoirs de police du maire, ou à l'article R111-2 du code de l'urbanisme⁶¹², pour retenir la violation manifestement délibérée d'une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement⁶¹³.

Dans le cadre de son rapport sur la socialisation du risque, le Conseil d'Etat met en lumière le risque « *de mise en cause pénale des décideurs par le biais de condamnations sur le fondement d'incriminations à caractère très large* »⁶¹⁴. La Haute Juridiction ajoute que « *cette crainte devrait normalement s'avérer infondée, compte tenu du principe de légalité en matière pénale qui contraint le législateur à prévoir des textes clairs et précis, définissant avec précision ce qui est prohibé afin de mettre les individus à l'abri de poursuites arbitraires* ». Elle souligne cependant que deux décisions de 2003⁶¹⁵, ont « *ravivé la crainte des élus en faisant redouter une interprétation encore trop large* » de la loi Fauchon⁶¹⁶.

⁶¹¹ FAUCHON Pierre, *Rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi relative à la définition des délits non intentionnels*, Doc. parl. S., n°391, 7 juin 2000, 30 p., [en ligne – consulté le 26 août 2014], <http://www.senat.fr/rap/99-391.html>

⁶¹² L'article R111-2 du code de l'urbanisme prévoit qu'un projet de construction, d'aménagement, d'installations ou de travaux, « *peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ».

⁶¹³ Cf. Cass. Crim., 18 mars 2003, JCP 2003, 2020 ; Cass. Crim. 11 juin 2003, JCP 2003, 2248.

Trib. corr. Bonneville, 17 juill. 2003, Avalanche de Montroc, n°654/2003, LPA 11 mai 2005, n° 93, p. 13, comm. M.-F. Steinlé-Feuerbach (sanction de l'absence de prise de mesures de sûreté malgré la connaissance d'un risque d'avalanche par le maire).

⁶¹⁴ CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public*, p. 284-285.

⁶¹⁵ Cass. Crim., 18 mars 2003, JCP 2003, 2020 ; Cass. Crim. 11 juin 2003, JCP 2003, 2248.

⁶¹⁶ CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public*, p. 285.

A l'inverse, certaines voix s'élèvent pour dénoncer la difficulté nouvelle d'obtenir la condamnation des décideurs, notamment dans le domaine de la santé publique. Il en est notamment ainsi de l'Association Nationale de Défense des Victimes de l'Amiante (ANDEVA), selon laquelle la distinction établie entre auteurs directs et indirects d'un dommage conduit à distinguer « *l'exécutant - qui sera poursuivi avec la plus grande sévérité - du décideur - qui ne sera poursuivi que dans des circonstances exceptionnelles* »⁶¹⁷. De manière plus radicale, Guillaume Perrault dénonce la spoliation d'un droit à la justice, une sécurité des citoyens « *bradée* », de nature à aboutir à une « *irresponsabilité générale* », et ce, pour le seul « *confort* » des élus⁶¹⁸. Ces critiques ne semblent cependant pas pouvoir ébranler l'édifice législatif français : à ce jour, le juge pénal n'a pas succombé à la tentation de déresponsabiliser les élus. En outre, les victimes ne se retrouvent pas démunies de voies de recours, les juridictions civiles et administratives pouvant être mobilisées à des fins d'indemnisation.

3°) Application aux risques naturels

Dès son entrée en vigueur, la loi du 10 juillet 2000 a pu s'appliquer à des contentieux en cours en vertu du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce. Ainsi, dans le cadre de l'affaire du Drac, la Cour de Cassation revint sur les décisions intervenues précédemment, et renvoya les parties devant la Cour d'Appel de Lyon. Cette dernière prononça la relaxe de l'enseignante et de la directrice, considérant qu'il n'y avait eu aucune violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, ni faute caractérisée exposant autrui à un risque qu'elle ne pouvait ignorer⁶¹⁹.

La loi Fauchon a également fait l'objet d'une mobilisation dans le cadre d'autres contentieux. Une illustration peut en être donnée au travers de l'arrêt rendu par la chambre criminelle de la Cour de Cassation le 26 novembre 2002. En l'espèce, une avalanche ensevelit un groupe d'adolescents lors d'une sortie en raquettes. Onze personnes trouvèrent la mort et dix-neuf autres furent blessées. Le juge estima que la seule cause directe du déclenchement de l'avalanche était la rupture d'une plaque de neige déstabilisée par le passage imprudent du guide de haute montagne responsable de la randonnée et des randonneurs qui le suivaient. Aussi, seule la responsabilité du guide, qui n'avait pas tenu compte du risque élevé d'avalanche et qui n'avait pas effectué de reconnaissance sur le site, fut retenue. La responsabilité pénale des autres personnes poursuivies fut pour sa part écartée : « *ni le professeur d'éducation physique, qui a accompli des diligences normales dans la préparation et la surveillance du séjour à la montagne de la classe dont il était responsable, ni le directeur du centre de plein air, qui a fourni au groupe un encadrement professionnel et des*

⁶¹⁷ ANDEVA, Réviser la loi Fauchon, *Bulletin de l'ANDEVA*, oct. 2005, n°17, <http://andeva.fr/?Reviser-la-loi-Fauchon>.

⁶¹⁸ PERRAULT Guillaume, « Le scandale étouffé de la loi Fauchon », *Marianne*, Semaine du 12 au 18 février 2008, n°108, <http://www.defensedescitoyens.org/DEFENSE%20DES%20CITOYENS/ORGANIGRAMME/SENAT/SCANDALE%20LOI%20FAUCHON.htm> : « *Quand la prise de conscience aura lieu, le scandale sera à la hauteur du déni de justice* ».

⁶¹⁹ CA Lyon, 28 juin 2001 ; Dalloz 2001, I.R. p.2562. - Confirmé par Cass. crim., 18 juin 2002, n°01-85537, Bull. crim. 2002, n°139, p. 509.

moyens matériels suffisants au regard des usages alors en vigueur lors des randonnées en raquettes à neige, et qui a demandé à l'accompagnateur de montagne, spécialiste de cette activité, de reconnaître préalablement le parcours, n'ont violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, ou commis une faute caractérisée exposant autrui à un risque d'une particulière gravité qu'ils ne pouvaient ignorer »⁶²⁰.

Au-delà de ces deux affaires, il est possible de s'interroger sur l'issue de certaines hypothèses contentieuses fictives. Il sera pris pour exemple le cas d'un éboulement, ou d'un glissement de terrain en provenance d'un espace naturel, qui occasionnerait des blessures aux personnes dont les habitations illégales se situent à proximité. Dans quelle mesure la responsabilité pénale des acteurs en présence pourrait-elle être engagée ? S'agissant du maire, il convient tout d'abord d'examiner la réunion des trois éléments traditionnels constituant le délit non-intentionnel : un texte prévoit bel et bien le délit de blessures involontaires. Ce dernier pourrait résulter d'une faute de négligence résidant dans l'absence de constat d'infraction au code de l'urbanisme de la part des services municipaux, de la délivrance fautive d'un permis de construire, voire d'un manquement à une obligation de sécurité rattachée aux pouvoirs de police administrative générale du maire. Enfin, ces omissions pourront être appréhendées comme révélatrices de l'absence d'accomplissement des diligences normales compte tenu de la nature des missions, fonctions, compétences, pouvoirs et moyens dont disposait l'élu.

En sus de ces trois éléments, l'une des deux conditions supplémentaires posée par la loi Fauchon devra être établie. La violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement pourra résider dans une abstention volontaire de prendre un arrêté de péril imminent et d'évacuation. L'accomplissement d'une faute caractérisée pourra être constitué pour sa part par la délivrance d'un permis de construire en zone à risque, malgré une connaissance du danger, ou encore par un défaut d'information des citoyens sur le risque encouru et l'absence d'établissement des différents diagnostics de vulnérabilité ou plans de secours prescrits par les services de l'Etat. En atteste l'épisode judiciaire ayant suivi le drame de la Faute-sur-Mer suite à la tempête Xynthia. Le maire de la commune, inculpé en 2013 pour homicide involontaire, a été condamné le 12 décembre 2014 par le tribunal correctionnel des Sables-d'Olonne. Le juge retient notamment que « *les violations d'obligations particulières de sécurité prévues par la loi ou le règlement seront requalifiées en fautes caractérisées exposant autrui à un risque que le prévenu ne pouvait pas ignorer s'agissant des défauts d'information générale des habitants depuis le 29 novembre 2001 sur le risque inondation, et sur ce même risque et l'alerte météorologique le 27 février 2010, de l'absence de diagnostic de vulnérabilité, des défauts de plan de secours et de plan communal de sauvegarde. Il sera déclaré coupable de l'ensemble des faits »⁶²¹. Cette décision a été confirmée par la Cour d'Appel de Poitiers le 4 avril 2016⁶²².*

⁶²⁰ Cass., crim., 26 novembre 2002, Mme Zoé X, n°01-88.900, Bull. crim. 2002, n°211, p. 781.

⁶²¹ TGI des Sables-d'Olonne, 12 déc. 2014, n°877/2014.

En revanche, aucune inaction ne devrait pouvoir être reprochée au maire si celui-ci n'était pas en mesure de prévoir la réalisation du risque, ou si l'absence de procès-verbal au titre de l'urbanisme trouvait à s'expliquer par la faiblesse des ressources financières et des moyens humains dont disposait la commune.

S'agissant des propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels, les hypothèses d'application des dispositions de la loi Fauchon seront plus restreintes. En premier lieu, celles-ci ne pourront s'appliquer qu'aux personnes physiques. Par conséquent, l'engagement de la responsabilité pénale des associations, établissements publics, ou collectivités territoriales investies dans la gestion d'un espace obéira aux conditions traditionnelles posées par le troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal. Par ailleurs, en l'absence de pouvoirs de police, la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, ou la commission d'une faute caractérisée s'avèreront souvent difficiles à établir. Dans l'hypothèse fictive développée ci-dessus, la victime ne pourra en effet s'appuyer ni sur une obligation légale ou réglementaire de sécurisation de l'espace naturel, ni sur l'existence d'une faute caractérisée, excepté le cas dans lequel la personne physique propriétaire de l'espace, ou l'agent en charge de la gestion du site a provoqué l'éboulement, en commettant une faute particulièrement grave lors de la réalisation de travaux par exemple, et nonobstant le danger que celui-ci pourrait présenter pour les personnes situées en contrebas.

CONCLUSION DE SECTION 2 :

A travers la catégorie des délits non-intentionnels, la responsabilité des propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels peut être invoquée devant les juridictions pénales en plusieurs hypothèses. Au regard du nombre peu élevé de textes prescrivant des obligations de prudence et de sécurité relatives à la gestion des risques au sein des espaces naturels, cette responsabilité devrait plutôt être recherchée au titre des fautes d'imprudence ou de négligence. Les causes d'exonération n'interviendront pour leur part que de manière restreinte puisque seules la faute de la victime et la force majeure pourront être invoquées et que le juge pénal se livre à une interprétation restrictive de ces dernières.

Les maires restent particulièrement concernés par un risque d'engagement de leur responsabilité pénale, sur le fondement d'un manquement à leur mission de prévenir et de faire cesser les accidents naturels. Afin d'éviter une mise en cause systématique des élus sur ce fondement textuel général, le législateur est intervenu pour nuancer l'application de l'article 121-3 du code pénal. Cette atténuation peine toutefois encore à trouver sa place au sein des prétoires.

Pour une analyse du jugement et des différents manquements reprochés au maire en matière d'information, se reporter à l'article de Chantal CANS, Jean-Marie PONTIER et Thierry TOURET, « Xynthia, ou l'incurie fautive d'un maire obstiné ».

⁶²² CA Poitiers, 4 avril 2016, n°16/00199, <http://www.lafautesurmer.net/ArretXynthia.pdf>, p. 79 et 110 : « certains des comportements fautifs poursuivis le sont à la fois au titre de la violation délibérée d'une obligation et de la faute caractérisée (information de la population, Plan communal de secours, permis de construire) [...]. L'accumulation de fautes en lien avec les décès consécutifs à la tempête qu'il a commises, même s'il ne s'agissait pas de fautes qualifiées, est de nature à constituer une faute caractérisée engageant la responsabilité pénale du prévenu ».

CONCLUSION DE CHAPITRE 2 :

Propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels sont soumis au risque contentieux de la responsabilité pour faute, qu'il soit de nature civile, administrative ou pénale, contractuel ou extracontractuel. Les personnes investies d'une mission de service public sont particulièrement concernées par ce risque contentieux, lequel peut représenter une contrainte pour les modes de gestion naturalistes en ce qu'il conduit à sécuriser des espaces naturellement risqués pour éviter toute poursuite.

CONCLUSION DU TITRE 1 :

De la responsabilité sans faute à la responsabilité pour faute, les propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels vivent ainsi sous la menace de recours contentieux qui résulteraient de la réalisation d'un risque naturel en espace sauvage. Pourtant, la Nature peut se révéler, par essence même, hostile à l'Homme, empreinte de périls intrinsèquement liés aux éléments qui la constituent. La recherche d'une plus grande naturalité, qui se diffuse au sein des modes de gestion des espaces, contribue par ailleurs à l'augmentation des aléas, au fur et à mesure que se développent les loisirs de nature. Dès lors, se pose la question de savoir comment concilier des enjeux aussi différents. Une hiérarchie doit-elle être établie ? Peut-on concevoir de s'affranchir d'une vision anthropocentriste de la problématique ? La Nature doit-elle toujours nécessairement s'adapter à l'Homme, ou est-il possible d'accepter de laisser exister et évoluer des enclaves sauvages au sein desquelles pourrait être accepté un certain niveau de risque inhérent ?

L'aléa naturel revêt le caractère d'un appendice indissociable des sites naturels : son éradication apparaît illusoire, de même que son atténuation sans impact sur le milieu. Si l'aléa ne peut être significativement réduit, prévenir le risque revient alors à limiter, voire interdire l'exposition d'enjeux, par fermeture des espaces. Or, cette stratégie ne peut être généralisée à l'ensemble des sites naturels, pour des raisons évidentes tenant au bien-être social et au nécessaire développement d'une éducation à l'environnement.

Dès lors, constatant que ni l'action sur l'aléa, ni l'action sur les enjeux n'apporte de réponse satisfaisante, il semble opportun d'envisager une meilleure prise en compte de l'inhérence de certains risques aux espaces naturels. Cette prise en compte conduit nécessairement à repenser les actuels mécanismes d'indemnisation (Titre 2).

TITRE 2/ L'INHERENCE DEVOILEE : FACTEUR DE REORGANISATION DES SYSTEMES D'INDEMNISATION

La prise en compte de la notion de risques inhérents aux espaces naturels comporte nécessairement des conséquences en matière d'indemnisation. En effet, considérer que des risques sont intrinsèques à l'environnement naturel conduit à ne pas les juger anormaux ou excessifs et par extension, à exiger que les individus s'y adaptent. Dans le même temps, dans le contexte de socialisation précédemment exposé, il semble inenvisageable d'anéantir toute possibilité d'indemnisation en cas de dommage. Aussi le droit doit-il trouver un juste équilibre entre prise en compte de l'inhérence du risque et indemnisation des victimes. A ce jour, l'inhérence n'est plus totalement ignorée même si son influence reste limitée (chapitre 1). Le renforcement de sa prise en compte en matière juridique apparaît souhaitable à condition de repenser les mécanismes d'indemnisation actuels (chapitre 2).

Chapitre 1 : La prise en compte du risque inhérent comme élément de pondération de responsabilité

Chapitre 2 : Le renforcement de la prise en compte du risque inhérent, source de réorganisation des mécanismes d'indemnisation

Chapitre 1/ La prise en compte du risque inhérent comme élément de pondération de responsabilité

La reconnaissance d'un certain niveau de risque inhérent aux espaces naturels n'est plus totalement occultée au sein du droit français. L'inhérence est en effet actuellement utilisée par les juges comme facteur de pondération de responsabilité, et influe donc a fortiori sur l'indemnisation des dommages. La notion d'inhérence a fait l'objet d'une intégration graduelle au sein du corpus juridique : le juge puis le législateur s'en saisirent d'abord de manière implicite (section 1), puis la notion fut formalisée par la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux⁶²³ (section 2).

Section 1/ Le risque inhérent aux espaces naturels, amorce d'une prise en compte

La gestion naturaliste des espaces implique une limitation, voire un renoncement⁶²⁴ à l'intervention humaine, et induit en conséquence la permanence d'un certain niveau de risque inhérent aux sites naturels. Cette notion de risque intrinsèque a fait l'objet d'une appréhension à la fois récente et progressive par le droit français.

Afin de mieux saisir le contexte de cette intégration graduelle, il convient d'analyser dans un premier temps l'évolution du rapport Homme-Nature à travers les âges (§1), avant d'aborder dans un second temps l'amorce d'une prise en compte implicite de la notion de risque inhérent aux espaces naturels pour la détermination des responsabilités de chacun en cas de dommage (§2).

§1/ La complexité des relations Homme-Nature

Humanité et Nature entretiennent une relation complexe, tantôt fusionnelle, tantôt conflictuelle, qui éclaire la difficulté d'appréhension de la notion de risque inhérent aux sites naturels par la matière juridique. Cette relation a inspiré de nombreux penseurs, et nourri bon nombre d'écrits, notamment dans le domaine de la philosophie ou de la sociologie de l'environnement (A). A l'issue d'un siècle d'avancées technologiques et scientifiques remarquables, reposant en grande partie sur une conception anthropocentrée du monde, se pose aujourd'hui la question de savoir quelle place accorder à la Nature en elle-même, véritable condensé de vivant et d'aléas (B).

⁶²³ Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, JORF n°90 du 15 avril 2006, page 5682, texte n°1.

⁶²⁴ Sur la notion de renoncement, voir LAMBERT Marie-Laure, MARIS Virginie, BRUN Cédric, « Innovation et renoncement – réflexions sur la complexité du droit des risques environnementaux », in MESTRE Jacques et MERLAND Laure (dir), *Droit et innovation*, Paris, PUAM (Ed.), 2013, p. 305-318.

A/ Les évolutions polymorphes du rapport Homme-Nature

Si l'homme appartient à la nature, la nature constitue également une représentation humaine. Ce double aspect relationnel, cette interdépendance, n'ont pas échappé aux nombreux auteurs qui les ont analysés au travers des siècles passés. Georges Del Vecchio parle ainsi d'une réalité qui revêt un aspect « *bipolaire* », selon l'orientation objective ou subjective prise en compte⁶²⁵.

A travers l'histoire, la relation Homme-Nature dans les sociétés occidentales semble osciller entre des périodes d'équilibre et de conflits mêlant, à l'image de l'idylle amoureuse, fusion, dissociation, et recherche de compromis. Au sein des sociétés dites « primitives »⁶²⁶, l'Homme est en effet initialement considéré comme partie intégrante de la Nature⁶²⁷. Il n'existe alors pas de rapport de supériorité. Cette conception se retrouve dans les sociétés animistes⁶²⁸ et totémistes⁶²⁹, et jusque dans la poésie médiévale occidentale. La communion de l'Homme et de la Nature se manifeste alors au travers de « strophes printanières », de l'expression d'un ressenti sensoriel, et de la personnification de la Nature. Selon Michel Zink, la poésie médiévale se traduit par « *une immersion de l'homme dans un milieu qui l'entoure et dont il fait partie, dont il n'est nullement séparé, mais qui se poursuit en lui, qui l'innerve, d'où il tire sa propre vie* »⁶³⁰. L'influence de la religion est également palpable puisque si la Nature est une part de Dieu, Dieu est également en chaque être humain.

Ce n'est qu'à partir du XVI^{ème} siècle que se manifeste un changement de rapport. L'Homme va alors affirmer son individualité, et se positionner dans un rapport de domination vis-à-vis des éléments naturels. Les causes de cette phase dissociative sont plurielles. En ce sens, Jean-Paul Deleage évoque une triple rupture⁶³¹ : le développement de la connaissance de l'espace mondial en premier lieu, qui se traduit par les entreprises de conquête et d'exploration de la Renaissance.

⁶²⁵ DEL VECCHIO Georgio, « L'homme et la nature », *Revue philosophique de Louvain* [en ligne – consulté le 2 octobre 2014], 1961, Troisième série, tome 59, n°64, p. 684, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/phlou_0035-3841_1961_num_59_64_5097

⁶²⁶ En anthropologie, le mot « primitif » renvoie « *aux groupes humains contemporains qui ignorent l'écriture, dont l'organisation sociale et culturelle, le développement technologique n'ont pas subi l'influence des sociétés dites évoluées* » (Cf. site du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL), <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/primitif>).

⁶²⁷ Cette même conception se retrouve dans les écrits de Claude Lévi-Strauss (LEVI-STRAUSS Claude, *La pensée sauvage*, Paris, Plon (Ed.), 1962, p. 328. – voir du même auteur *Tristes tropiques*, Paris, Plon (Ed.), 1955, p. 47. – voir également TERRAY Emmanuel, « La vision du monde de Claude Lévi-Strauss », *L'Homme*, 2010, n°193, p. 23-44).

⁶²⁸ L'animisme « *postule que tous les existants (les humains et les animaux, mais aussi les esprits et parfois les plantes) possèdent la même intériorité, mais se particularisent par des physicalités différentes* » (POTTIER Richard, « Regards croisés d'un anthropologue et d'un sociologue sur « Par-delà nature et culture » de Philippe Descola », *Revue française de sociologie*, 2007, vol. 48, p. 781-798 – Cf. DESCOLA Philippe, *Par-delà nature et culture*, Paris, Gallimard (Ed.), 2005, p. 389).

⁶²⁹ Le totémisme « *postule l'existence d'espèces totémiques créées aux premiers temps par les « êtres du Rêve », au sein desquelles les existants (humains, animaux, plantes, choses ou phénomènes « naturels ») possèdent la même physicalité et la même intériorité* » (POTTIER Richard, op.cit., p. 788).

⁶³⁰ ZINK Michel, « Nature et sentiment », *Littérature* [en ligne – consulté le 2 octobre 2014], 2003, n°130, p. 45, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescripts/article/litt_0047-4800_2003_num_130_2_1797

⁶³¹ DELEAGE Jean-Paul, « Aux origines de la science écologique : à propos de quelques ouvrages récents », *Revue d'histoire des sciences* [en ligne – consulté le 3 octobre 2014], 1992, tome 45, n°4, p. 479-480, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rhs_0151-4105_1992_num_45_4_4246

Trois siècles plus tard, la formulation des théories de l'évolution et de la régulation des populations issues des réflexions de Jean-Baptiste Lamarck, Charles Darwin et Alfred Wallace⁶³². Puis à l'époque moderne, les avancées scientifiques dans les domaines de la physique, de la chimie et des sciences de la vie parachèvent l'ouvrage de cette « *vision prométhéenne de la soumission de la nature à l'humain* »⁶³³. Les conceptions animistes et totémistes laissent alors place au concept de naturalisme lequel postule, selon Philippe Descola, de l'existence d'une « *continuité de la physicalité des entités du monde et une discontinuité de leurs intériorités* », c'est-à-dire de l'existence d'une identité de corps et une différence d'esprit entre humains et non humains⁶³⁴. Les traces de ce changement de perception se retrouvent dans l'art pictural du XVIIIème siècle qui se concentre notamment sur la notion de paysage, et place l'Homme, non plus comme un élément à part entière de la Nature, mais comme un contemplateur⁶³⁵. A la poésie de l'immersion qui caractérisait le monde médiéval, succède ainsi la description d'un « *sentiment de la nature* »⁶³⁶.

C'est dans ce contexte de dissociation qui se poursuit au XIXème siècle que va naître l'anthropologie. La découverte de sociétés primitives à l'époque contemporaine va en effet interroger le monde de la recherche quant à la validité de cette conception occidentale dichotomique⁶³⁷. Un besoin renouvelé de compréhension du lien entre Homme et Nature émerge alors, et se manifeste par la création d'une discipline scientifique *ad hoc*. Emerge alors une anthropologie de la nature s'intéressant aux « *formes de pensées exotiques qui ne paraissaient pas établir des démarcations nettes entre humains et non humains* »⁶³⁸. En France, le XIXème siècle est également marqué par la Révolution industrielle. La création de grands pôles de production, conjuguée à un exode rural massif, font renaître un véritable besoin de Nature parmi la classe ouvrière française⁶³⁹. La création des congés payés par le

⁶³² Cf. GRASSE Pierre, « Lamarck, Wallace et Darwin », *Revue d'histoire des sciences et de leurs applications*, 1960, vol 13, n°13-1, p. 73-79.

⁶³³ DELEAGE Jean-Paul, *op.cit.*

⁶³⁴ Dans cette conception, la différenciation entre humains et non humains réside dans « *la conscience réflexive, la subjectivité, le pouvoir de signifier, la maîtrise des symboles et le langage au moyen duquel ces facultés s'expriment, de même que les groupes humains sont réputés se distinguer les uns des autres par leur manière particulière de faire usage de ces aptitudes en vertu d'une sorte de disposition interne que l'on a longtemps appelée l'esprit d'un peuple et que nous préférons à présent nommer culture* », DESCOLA Philippe, *op.cit.*, p. 243.

⁶³⁵ ZINK Michel, « Nature et sentiment », *Littérature* [en ligne – consulté le 2 octobre 2014], 2003, n°130, p.45, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescrits/article/litt_0047-4800_2003_num_130_2_1797

⁶³⁶ *Ibid.*, p. 47 : « *Quant au « sentiment de la nature » tel que nous l'entendons, il naît au moment où l'homme s'abstrait suffisamment de la nature pour jeter sur elle un regard extérieur, où il la contemple, où il la peint, où le paysage devient un genre autonome de la peinture, et non point seulement un fond de tableau, au moment, précisément, où le mot nature commence à s'entendre au sens de la belle nature* ».

⁶³⁷ DESCOLA Philippe, L'anthropologie de la nature, *Annales d'Histoire Sciences Sociales* [en ligne – consulté le 2 octobre 2014], 2002, n°1, p.17, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ahess_0395-2649_2002_num_57_1_280024: « *Bien des sociétés dites « primitives » nous invitent à un tel dépassement, elles qui n'ont jamais songé que les frontières de l'humanité s'arrêtaient aux portes de l'espèce humaine, elles qui n'hésitent pas à inviter dans le concert de leur vie sociale les plus modestes plantes, les plus insignifiants des animaux* ».

⁶³⁸ *Ibid.*, p.12.

⁶³⁹ TCHEKEMIAN Anthony, « L'habitat entre ville et nature, de l'ère industrielle à nos jours, *Urbanissimo*, 2007, p. 16-26, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00178060/document> : « *Pour nous, c'est un besoin physique qui nous fait rechercher l'air pur et nous conduit aussi loin que possible de ce qui nous entoure d'ordinaire, vers non seulement la campagne, mais la mer et la montagne* ».

Front Populaire en 1936, ravive ce désir, cet impératif. Les activités de plein air et les sports de nature se développent, et les grandes politiques de préservation de sites naturels se couplent d'une exigence d'ouverture des espaces au public.

Ces évolutions donnent à repenser la relation Homme-Nature, et sont l'occasion de s'interroger sur les déséquilibres qui la gouvernent depuis plusieurs siècles déjà. Le prix nobel de chimie Paul Crutzen, estimait en 2007 que le monde était désormais entré dans une nouvelle ère géologique, celle de « l'anthropocène », marquée par une influence croissante de l'humanité sur son environnement naturel, laquelle pourrait entraîner un dérèglement climatique⁶⁴⁰. Aussi, dans un monde gouverné par une logique manifestement anthropocentriste, se pose la question de savoir comment rendre une véritable place à la Nature, à travers la recherche d'un nouvel équilibre relationnel. L'écologie, prise en tant que science, mais également en tant que courant de pensée, constitue indéniablement le pilier de ce renouvellement (B).

B/ Un droit anthropocentré confronté à l'apparition d'une éthique écocentrée

La seconde moitié du XXème siècle marque la naissance du courant de l'écologie profonde, ou de « deep ecology », né des pérégrinations intellectuelles du philosophe norvégien Arne Naess⁶⁴¹. L'écologie profonde suppose l'existence d'un lien indéfectible entre Humanité et Nature, et met en exergue la nécessité d'appréhender la Nature, non pas comme un condensé de ressources au service de l'Homme, mais comme une entité à part entière, devant être préservée pour elle-même⁶⁴². Cette idée représente une alternative à la vision anthropocentrée et repose sur les notions de dignité et de justice globales. Les sociologues Claudette Lafaye et Laurent Thevenot soulignent ainsi que « *l'invocation de la nature conduit [...] à un élargissement de la liste des êtres impliqués dans l'interrogation sur le juste* »⁶⁴³. La notion d'empathie est étendue aux communautés non humaines : le monde constitue alors un tout, dans lequel se tissent des liens de respect mutuel. En ce sens, le théologien Otto Schafer-Guigner⁶⁴⁴, interpellé par les écrits de Jean-Jacques Rousseau sur la sensibilité animale⁶⁴⁵, s'interroge par exemple sur les critères d'identification des sujets de droit : « *l'appartenance à l'espèce humaine constitue-t-elle vraiment la condition absolue de l'attribution d'un statut*

⁶⁴⁰ CRUTZEN Paul, « La géologie de l'humanité : l'anthropocène », *Ecologie et politique*, 2007, n°34, p. 141-148.

⁶⁴¹ NAESS Arne, RITHENBERG Davis, *Vers l'écologie profonde*, Wildproject Editions (Ed.), 2010, 319 p.

⁶⁴² LAFAYE Claudette, THEVENOT Laurent, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie* [en ligne – consulté le 2 octobre 2014], 1993, n°34-4, pp. 516, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1993_num : « *L'ébranlement le plus considérable que la question écologique fait subir à la grammaire du sens commun du juste résulte de l'extension de la communauté de référence au-delà de l'humanité* ».

⁶⁴³ Idem.

⁶⁴⁴ Voir également en ce sens les écrits de Christopher STONE, et notamment l'ouvrage « *Should trees have standing?* » publié en 1972 (STONE Christopher, *Should trees have standing?*, Oxford, Oxford University Press (Ed.), 3^{ème} édition, 2010, 264 p).

⁶⁴⁵ ROUSSEAU Jean-Jacques, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes (1754)*, Paris, Bordas (Ed.), 1985, p.14 : « *Il semble en effet que si je suis obligé de ne faire aucun mal à mon semblable, c'est moins parce qu'il est un être raisonnable qu'un être sensible, qualité qui étant commune à la bête et à l'homme, doit au moins donner le droit de n'être point maltraitée inutilement par l'autre* ».

juridique ? »⁶⁴⁶. S'appuyant sur les notions de tolérance, de dignité et de justice, et sur les réflexions de Jeremy Bentham⁶⁴⁷, l'auteur plaide en faveur de l'extension d'un tel statut aux communautés non humaines⁶⁴⁸, lequel se fonderait sur des critères de sensibilité de la faune, et « d'épanouissement vulnérable »⁶⁴⁹ de la nature dans son ensemble⁶⁵⁰.

Il apparaît par ailleurs que certains auteurs appellent de leurs souhaits l'articulation de la logique écocentrée avec une logique utilitariste. C'est ainsi, que si Didier Birnbacher évoque le caractère apparemment inconciliable de ces deux conceptions⁶⁵¹, il est cependant amené à constater leur complémentarité. Car si l'éthique écocentrée tend vers le respect d'une nature longtemps reléguée en arrière-plan, elle s'appuie néanmoins sur un ressenti, un jugement de valeur. Elle semble ainsi à la fois fluctuante et partielle. Or, ce dernier aspect peut être tempéré par l'utilitarisme, qui, s'affranchissant de toute émotivité⁶⁵², met en balance les différents enjeux en présence avec pragmatisme. En ce sens, Didier Birnbacher expose « aucune éthique ne peut tout à fait renoncer à balancer les biens et les maux »⁶⁵³.

Le discours utilitariste peut par ailleurs se révéler porteur là où un argumentaire écocentré peine à convaincre, ou constituer un préalable à l'appréhension d'une nature autonome. S'agissant de la préservation des sites naturels par exemple, s'il est possible de créer des réserves intégrales à des fins de seule protection d'une espèce endémique ou menacée, les logiques utilitaristes commandent dans le même temps de se garder d'une sanctuarisation de l'ensemble des espaces sauvages. Au-delà des besoins humains, ou de l'intérêt des générations futures, l'ouverture de certains sites au public permet en effet de sensibiliser les citoyens aux questions environnementales, de leur faire toucher du doigt la complexité du vivant, pour finalement les familiariser avec une logique écocentrée faisant figure d'inconnue jusqu'alors. Ainsi, certains écologistes n'hésitent pas à user de l'argumentation utilitariste pour justifier de la protection de certains espaces, de même que le législateur qui a instauré un

⁶⁴⁶ SCHAFER-GUIGNIER Otto, « De l'émancipation des animaux aux droits de la nature », *Autre Temps – Les cahiers du christianisme social* [en ligne – consulté le 7 octobre 2014], 1990, n°25, p. 66, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/chris_0753-2776_1990_num_25_1_2556

⁶⁴⁷ On pense notamment à la célèbre question oratoire “*The question is not, can they reason? Nor, can they talk? But, can they suffer?*” - Cf. BENTHAM Jeremy, *An Introduction to Principles of Morals and Legislation* (1789), Londres, The Athlone Press (Ed.), 1970, p. 282-283.

⁶⁴⁸ « *Si nous estimons inacceptables le racisme et le sexisme, comment éviterons-nous de questionner aussi « l'espécisme » [...]?* », SCHAFER-GUIGNIER Otto, *op.cit.*, p. 66.

⁶⁴⁹ Selon Otto SCHAFER-GUIGNIER l'épanouissement vulnérable se traduirait par une « tendance spontanée à la reproduction, la diversité et l'évolution » (SCHAFER-GUIGNIER Otto, *op.cit.*, p. 71).

⁶⁵⁰ L'auteur précise que cette reconnaissance du patrimoine vivant en tant que sujet de droit n'équivaut pas nécessairement à une assimilation à l'être humain, et ironise : « *mon propos n'est pas de revendiquer pour les grenouilles l'éligibilité à la présidence de la République [...]. Je n'ai pas l'intention non plus d'assimiler au meurtre l'arrachage [...] des herbes dites mauvaises. Et je ne plaiderai pas davantage pour que les bioéthiciens s'inquiètent de la consommation d'œufs de poule lorsqu'ils se penchent sur le sort des embryons surnuméraires...* », SCHAFER-GUIGNIER Otto, *op.cit.*, p. 66.

⁶⁵¹ BIRNBACHER Dieter, « Ethique utilitariste et éthique environnementale – une mésalliance ? », *Revue philosophique de Louvain* [en ligne – consulté le 2 octobre 2014], 1998, quatrième série, tome 96, n°3, p. 427-428, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/phlou_0035-3841_1998_num_96_3_7099.

⁶⁵² *Ibid.*, p. 429 : « *L'utilitarisme se caractérise depuis ses débuts par un non-respect de l'être en soi. Il respecte aussi peu le naturel de la nature que la marche de l'histoire ou la forme qu'ont prise les institutions sociales en raison des contingences de l'histoire* ».

⁶⁵³ *Ibid.*, p. 432.

objectif, et parfois une obligation d'ouverture au public de sites protégés, à l'instar des espaces naturels sensibles départementaux⁶⁵⁴ ou des terrains du Conservatoire du littoral⁶⁵⁵.

Transparaissant en filigrane de certaines politiques de préservation des espaces naturels, la logique écocentrée conduit à se poser la question de la place des normes intéressant ces espaces. La norme, en tant que produit de la réflexion humaine, et en tant qu'outil d'organisation des sociétés humaines, est en effet, par essence, empreinte d'anthropocentrisme. Dès lors, comment intégrer une approche écocentriste au sein des systèmes juridiques ?⁶⁵⁶ En effet, il a été vu que même lorsqu'elle sert les intérêts de la nature, la norme est souvent conçue par le législateur dans une logique utilitariste anthropocentrée. L'homme se positionne d'ailleurs en protecteur, refusant ainsi une relation d'égal à égal. Les mécanismes de préservation servent l'intérêt paysager (sites inscrits et classés), les besoins des générations futures (politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre), l'économie (exploitation des forêts soumises au régime forestier), ou encore la recherche, dans le domaine pharmaceutique par exemple (mécanisme de partage des bénéfices de la Convention de Rio sur la biodiversité). Les pouvoirs de police administrative du maire illustrent particulièrement ce point. Il demeure effectivement impossible pour le premier magistrat de la commune, en dehors de l'hypothèse de la circulation des véhicules terrestres à moteur, de prendre un arrêté municipal réglementant les usages sur un site naturel au titre de la préservation de l'environnement. En l'absence de reconnaissance d'un « ordre public naturel », seules les pratiques susceptibles de troubler les usagers des lieux pourront donc être limitées, voire prohibées, au titre de la sécurité, de la salubrité ou de la tranquillité publiques.

Anthropocentrée, la norme peut également entrer en opposition totale avec une logique écocentrée : il en est ainsi dans le cas où est imposée une obligation légale de sécurisation, de débroussaillage, ou encore d'évacuation des bois morts au sein de forêts anciennes, malgré le fait que les arbres sénescents ou le vieux bois jonchant le sol puissent constituer des habitats extrêmement intéressants sur le plan écologique. Par ailleurs, même lorsque la norme a des visées protectrices, celle-ci commande bien souvent un certain niveau d'interventionnisme humain, pour le rétablissement de certains équilibres rompus par exemple.

Au-delà de la norme, c'est l'ensemble du système juridique français qui reste encore anthropocentré. Les illustrations d'un besoin de maîtrise de la nature sont en effet nombreuses : il pourra être donné l'exemple du loup, prélevé afin de préserver les activités d'élevage, ou encore des traitements phytosanitaires, imposés afin de garantir suffisamment de productivité dans le secteur viticole. L'anthropocentrisme se manifeste également au travers de mécanismes de responsabilité excluant la fatalité et le risque naturel, même en espace sauvage. Mustapha Mekki relève en ce sens que « *paradoxalement, plus l'homme maîtrise la nature, plus les victimes n'acceptent plus leur sort et demandent à ce que cet événement, fruit du hasard parfois, soit imputé à celui qui n'a pas su prendre les décisions nécessaires pour le maîtriser* ». Le juriste image ses propos par le fait que « *dans chaque*

⁶⁵⁴ Article L215-21 du code de l'urbanisme.

⁶⁵⁵ Article L322-9 du code de l'environnement.

⁶⁵⁶ Voir sur ce point les écrits de Michel Serres qui propose de doubler le contrat social d'un contrat naturel (SERRES Michel, *Le contrat naturel*, Paris, Flammarion (Ed.), 2009, 192 p.).

accident, il y aurait en quelque sorte une main invisible de l'homme »⁶⁵⁷, de sorte que se détachant de tout référentiel écocentré, la victime se raccroche à l'outil juridique pour obtenir réparation de l'absence de l'interventionnisme humain sur le milieu naturel⁶⁵⁸.

En se confortant sans cesse dans cette position de toute puissance, l'homme s'éloigne d'une réelle refondation du lien qu'il entretient avec le milieu naturel. La maîtrise, ou doit-on parler de contrôle, des espaces sauvages s'accompagne dans le même temps, d'une volonté paradoxale de fréquenter des espaces naturels vierges de toute intervention humaine. Cette posture « schizophrénique » se retrouve dans le 7^{ème} art, qui propose tant des films catastrophes dans lequel le héros parvient à dompter les éléments ou à résister aux plus grands cataclysmes⁶⁵⁹, que des œuvres cinématographiques où une nature préservée est magnifiée⁶⁶⁰. Ces films véhiculent une certaine image de l'environnement naturel et conduisant à ce que le public rêve bien souvent d'un espace dont il ne connaît finalement que peu les réalités. Ce constat se vérifie notamment en matière de risques naturels : il semble indéniable qu'une Nature sans risque constitue une utopie, une vision idyllique. L'idée est évidemment séduisante, elle attire au fur et à mesure qu'elle déresponsabilise⁶⁶¹ et brouille les visions réalistes. Elle est également dangereuse, en ce qu'elle entretient une vision de sécurité, incite à l'imprudence, et alimente les conflits. Déconnectant l'Homme de son environnement originel, elle crée une illusion, un fantasme qui condamnent à la déception.

Certaines avancées récentes du droit français laissent présager un timide cheminement vers une intégration juridique de l'éthique écocentriste, bien que la place laissée à la Nature vise encore majoritairement à préserver les intérêts humains (l'on pense notamment aux champs d'expansion des crues ou aux zones naturelles tampons qui participent à la prévention des dommages causés par les inondations).

⁶⁵⁷ MEKKI Mustapha, « La place du préjudice en droit de la responsabilité civile », in M.K. YOSHIDA, M. MEKKI (dir.), *Les transformations de la notion de préjudice*, Hokkaido Journal of New Global Law and Policy (Ed.), Hokkaido, mars 2010, vol 5, p. 167-168.

⁶⁵⁸ SALAS Denis, « L'éthique politique à l'épreuve du droit pénal », *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé*, janvier-mars 2000, n°1, p. 163-175 : « *que le tragique a basculé, qu'il n'est pas dans l'absurdité du mal commis, mais dans l'injustice du mal subi. Il ne s'incarne plus dans le coupable innocent... Il a désormais le visage d'une victime qui cherche, à travers un procès, la faute dont personne ne s'amuse mais pour laquelle il n'y a ni loi ni juge* ».

⁶⁵⁹ Bertrand Vidal évoque par exemple le film « *The Day After Tomorrow* » (Roland Emmerich, 2004), « *film catastrophe au scénario des plus classiques (un scientifique en sauveur du monde, une nation en proie au doute quand les désastres frappent, auquel s'ajoute un fils à aller sauver dans les rues d'un New-York en état d'hibernation)* » (VIDAL Bertrand, « *Les représentations collectives de l'évènement catastrophe : étude sociologique sur les peurs contemporaines* », Thèse de sociologie, 2012. Université Montpellier III, p. 224). L'auteur souligne par ailleurs la tendance à associer les mots de « scénario » et de « catastrophe » dans les médias, ce qui rappelle « *l'omniprésence de la fantastique de la culture cinématographique dans le cadre du traitement sociologique des catastrophes et de la prise en charge/évaluation sociale des désastres* » (*Ibid.*, p. 225). Une évolution des films catastrophes semble enfin se dessiner puisque Bertrand Vidal relève que les films post-apocalyptiques ne véhiculent plus nécessairement l'idée d'un triomphe de la Civilisation et « *ouvre la réflexion sur ce que l'on peut appeler une « écosophie » de la vie, contrairement au film moderne qui affirmerait l'homme comme « maître et possesseur de la nature* » » (*Ibid.*, p. 426-427).

⁶⁶⁰ Cf. notamment « *L'ours* » (Jean-Jacques Annaud, 1998).

⁶⁶¹ CANS Chantal, « Avant-propos », in CHANTAL CANS (dir.), *La Responsabilité environnementale : prévention, imputation, réparation*, Paris, Dalloz (Ed.), 2009, p. XVII-XVIII.

L'approche écocentriste pourrait se retrouver par exemple dans l'indemnisation des dommages écologiques par le juge civil, bien que ce point fasse encore débat⁶⁶². La réparation du dommage écologique a d'abord été admise dans des affaires isolées, et était initialement rattachée au préjudice moral⁶⁶³. Son émancipation intervint par la suite dans l'affaire du naufrage de l'Erika, où les juges d'appel ont admis que puisse être indemnisé « *le préjudice écologique résultant d'une atteinte aux actifs environnementaux non marchand* »⁶⁶⁴. En l'espèce la Cour précise que « *ce préjudice objectif, autonome, s'entend de toute atteinte non négligeable à l'environnement naturel [...] qui est sans répercussions sur un intérêt humain particulier mais affecte un intérêt collectif légitime* »⁶⁶⁵. La portée écocentriste de la décision semble donc devoir être nuancée car si c'est bien l'impact sur l'environnement naturel qui est sanctionné, l'indemnisation est rattachée à la lésion d'un intérêt humain collectif. Les détracteurs de la notion soulignent ainsi que la Cour de Cassation ne s'est pas encore prononcée sur la question de l'indemnisation du préjudice écologique pur, et que la jurisprudence, tout en se référant à des éléments culturels ou philosophiques, base finalement son évaluation du montant de l'indemnisation sur des éléments relatifs au préjudice personnel subi par la personne qui l'invoque⁶⁶⁶. Le juge civil continuerait donc d'indemniser comme il l'a toujours fait.

L'influence écocentriste pourrait enfin se retrouver dans la mise en place de réserves intégrales, dans la récente reconnaissance d'un statut d'être sensible pour les animaux⁶⁶⁷ ou encore dans les prémices d'une acceptation des risques inhérents aux espaces naturels.

Complexe et polymorphe, le rapport Homme-Nature est aujourd'hui confronté à la recherche d'un nouvel équilibre entre utilitarisme et éthique écocentriste, lesquels peuvent notamment se rejoindre dans l'acceptation des risques inhérents aux espaces naturels. Ces derniers ne pourront en effet être sans cesse aménagés et donc artificialisés pour garantir une illusoire sécurité complète des humains qui les fréquentent. Deux contraintes s'y opposent alors : d'une part le coût technique et financier de ces aménagements sans fin, et les risques contentieux qui s'y attachent ; d'autre part l'objectif de préservation de l'état le plus naturel possible de ces espaces. C'est donc conscients de ce double enjeu que le juge et le législateur français ont amorcé à partir du XX^{ème} siècle, une introduction implicite de la notion de risque inhérent, visant à déterminer les responsabilités de chacun en cas de dommage dans un espace naturel (§2).

⁶⁶² PRIEUR Michel (dir.) et al., *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Précis, 7^{ème} édition, 2016, p. 1125 et ss.

⁶⁶³ *Ibid.*, p. 1144-1145.

⁶⁶⁴ Cass. crim., 25 sept. 2012, n°10-82.938.

⁶⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶⁶ Voir sur ce point LEBLOND Nicolas, « Le préjudice écologique », *J.-CL. Civil*, fasc. 112, 6 novembre 2009, points 98 et ss.

⁶⁶⁷ Nouvel article 515-14 du code civil : « *Les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité. Sous réserve des lois qui les protègent, les animaux sont soumis au régime des biens* » (issu de l'article 2 de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, JORF n°0040 du 17 février 2015, page 2961, texte n°1).

§2/ L'apparition tardive du risque inhérent aux espaces naturels dans le droit

Le XX^{ème} siècle marque l'avènement d'une prise en compte implicite de la notion de risque inhérent aux espaces sauvages. La notion apparaît dans un premier temps en filigrane de décisions de justice se penchant sur des accidents survenus en montagne (A), avant d'être discrètement saupoudrée sur des textes éparés par le législateur (B).

A/ Une notion reconnue dans la jurisprudence relative au milieu montagnard

Le droit a d'abord reconnu la spécificité du milieu montagnard (1) avant de reconnaître la spécificité des risques attachés à celui-ci (2).

1) La montagne, milieu spécifique reconnu par le droit

La montagne constitue depuis fort longtemps un univers peu propice à la présence humaine : reliefs accidentés, températures extrêmes, isolement et présence résiduelle de prédateurs, constituent quelques-uns des nombreux facteurs de risques pour l'homme. La chaîne des Alpes était, à titre d'exemple, dépeinte comme inaccessible aux mortels dans les écrits grecs et romains. C'est ainsi que lorsque Hannibal, succédant au demi-Dieu Héraclès⁶⁶⁸, parvint à traverser les monts enneigés tant redoutés en l'an 218, son aventure fut comptée et érigée en véritable exploit par les auteurs latins, et ce, en dépit du succès d'expéditions gauloises antérieures à cette date⁶⁶⁹. Frontière naturelle, obstacle aux guerres de conquête, la montagne renvoie bien souvent à un milieu hostile, parsemé d'embûches et demeuré isolé pendant plusieurs siècles. Sa morphologie, son accessibilité limitée, et la rudesse de son climat, demeurent peu favorables au développement d'une agriculture productiviste, excluant de ce fait le milieu montagnard du processus de mondialisation économique succédant à la seconde guerre mondiale.

Un milieu sauvage, dangereux, vulnérable, comme suspendu dans le temps, qui a conduit les populations montagnardes à s'adapter. Comme le souligne David Barkin, « *le choc des cultures, des forces sociales, de la géographie et de l'histoire font bénéficier ces régions d'un avantage inhabituel : une capacité unique à résister et à trouver d'autres voies* »⁶⁷⁰. Ce

⁶⁶⁸ Hercule selon la dénomination romaine.

⁶⁶⁹ JOURDAIN-ANNEQUIN Colette, « L'image de la montagne ou la géographie à l'épreuve du mythe et de l'histoire : l'exemple de la traversée des Alpes par Hannibal », *Dialogues d'histoire ancienne* [en ligne – consulté le 8 octobre 2014], 1999, vol. 25, n°1, p. 104 et 115, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/dha_0755-7256_1999_num_25_1_1527

⁶⁷⁰ Propos tenus lors du Séminaire International de Recherche sur la Montagne (GRENOBLE POLE EUROPEEN UNIVERSITAIRE ET SCIENTIFIQUE (GPEUS), « *Séminaire International de Recherche sur la Montagne* », Séminaire du 4 au 7 juin 2000, Autrans). Cité par Jean-Jacques BRUN et Thérèse PERRIN Thérèse dans leur article « La montagne, laboratoire pour la science ? Ou laboratoire pour la société ? », *Revue de géographie alpine* [en ligne – consulté le 8 octobre 2014], 2001, tome 89, p. 35, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rga_0035-1121_2001_num_89_2_3031

caractère « antisocial »⁶⁷¹ de la montagne, vecteur d'autonomie et de responsabilisation, trouve par ailleurs écho dans une vision réaliste de la Nature, qui n'occulte pas les périls inhérents aux espaces sauvages. En effet, si ce désir, ce fait, ou cette nécessité de se placer à la marge des évolutions sociétales ont pu être perçus comme de l'archaïsme par certains auteurs⁶⁷², il demeure qu'ils ont contribué à préserver une certaine nature⁶⁷³, une certaine culture, et une certaine mémoire du risque. Cette parenthèse temporelle si particulière se referme toutefois à l'aube des années 1960-1970, résolument tournées vers le développement industriel et touristique⁶⁷⁴. Peu à peu, le milieu montagnard se familiarise avec une société mécanisée, sécurisée, judiciarisée. Le milieu est progressivement façonné par les grands aménagements tels que les barrages et stations de sports d'hiver. Lieu de tourisme hivernal, la montagne connaît également un regain d'intérêt tout au long de l'année avec le développement des sports de nature et activités extrêmes qui comportent nécessairement une part de danger ne pouvant être évitée.

Dans ce contexte de développement touristique de grande envergure, le législateur a souhaité limiter l'aménagement des espaces montagnards, en reconnaissant leur spécificité⁶⁷⁵ au travers de la loi « Montagne » en 1985⁶⁷⁶. Initialement, l'article 1^{er} du texte était formulé comme il suit : « *la montagne constitue une entité géographique, économique et sociale dont le relief, le climat, le patrimoine naturel et culturel nécessitent la définition et la mise en œuvre d'une politique spécifique de développement, d'aménagement et de protection. L'identité et les spécificités de la montagne sont reconnues par la nation* ». Cet article fut par la suite modifié⁶⁷⁷ mais le texte actuel mentionne toujours « *les handicaps significatifs*

⁶⁷¹ *Idem.*

⁶⁷² VEYRET-VERNER Germaine, « Le problème de l'équilibre démographique en montagne », *Revue de géographie alpine* [en ligne – consulté le 8 octobre 2014], 1949, tome 37, n°2, p. 333, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rga_0035-1121_1949_num_37_2_5462 : « certains traits de la psychologie montagnarde aggravent encore les difficultés naturelles ; la méfiance excessive à l'égard des nouveautés, souvent un individualisme néfaste empêchent le montagnard de recourir à des techniques modernes qui multiplieraient l'efficacité de son effort pendant l'été. La résistance qu'il oppose au remembrement lui interdit une culture rationnelle », p. 333.

⁶⁷³ « Le relatif isolement a contribué à préserver l'intégrité et le patrimoine culturel des territoires montagnards, de même que leur richesse en ressources naturelle (eau, minerais, etc.) et en biodiversité, cette dernière étant caractérisée par un niveau d'endémisme élevé » (BRUN Jean-Jacques, PERRIN Thérèse, « La montagne, laboratoire pour la science ? Ou laboratoire pour la société ? », *Revue de géographie alpine* [en ligne – consulté le 8 octobre 2014], 2001, tome 89, p.30, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rga_0035-1121_2001_num_89_2_3031).

⁶⁷⁴ DAVID Jean, « Images et stéréotypes d'une montagne – les Alpes françaises dans les manuels de l'enseignement secondaire », *Revue de géographie alpine* [en ligne – consulté le 8 octobre 2014], 1984, tome 72, n°2-4, p. 161, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rga_0035-1121_1984_num_72_2_2562

⁶⁷⁵ « *La montagne n'est pas au premier chef un lieu de repos, un paradis pour hommes d'affaires stressés, bref un espace climatisé un peu rigolo, un parc d'attractions toujours renouvelées. Nous ne devons pas la rapetisser, la ligoter de toutes sortes de filets. Même des crêtes sublimes, inhabitables ont été aménagées et ramenées à la médiocrité de notre condition. La montagne nous a interrogés, nous a incités à plus de considération parce qu'elle se savait dangereuse et coléreuse, malaisée à vivre pour ceux qui y habitaient chichement, avec courage, dans l'horreur de belles phrases* », (SANSOT Pierre, « Et la montagne dans tout cela ? », *Revue de géographie alpine* [en ligne – consulté le 8 octobre 2014], 2002, tome 90, n°4, p. 14, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rga_0035-1121_2000_num_90_4_30397).

⁶⁷⁶ Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JORF du 10 janvier 1985, page 320.

⁶⁷⁷ Modification par l'article 179 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JORF n°0046 du 24 février 2005, page 3073, texte n°1.

entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques » en zone de montagne »⁶⁷⁸, et prévoit la création de d'institutions spécifiques à cet environnement. La loi relative à la montagne limite en outre l'artificialisation d'espaces en discontinuité de l'urbanisation existante⁶⁷⁹, et exige que la préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques au patrimoine naturel montagnard soit intégrée aux documents d'urbanisme. En cela, le texte contribue à limiter l'exposition de nouveaux enjeux humains aux risques naturels inhérents aux espaces de montagne. En sus des dispositions de la loi relative à la montagne, le juge reconnaît également l'existence de risques spécifiques à ce milieu (2).

2) Les risques spécifiques à la montagne reconnus par le juge

Malgré ces spécificités, la montagne reste tout de même soumise aux règles de droit et régimes de responsabilité traditionnels. Si l'on a tendance à l'occulter⁶⁸⁰, la montagne est en effet constituée d'une mosaïque foncière, et comme le souligne Sergio Dalla-Bernardina, « *même dans les endroits les plus inaccessibles, la nature appartient à quelqu'un* »⁶⁸¹. Aussi, le risque contentieux en cas de dommage n'est-il pas exclu, notamment en raison du mode de fonctionnement du système assurantiel qui conduit le plus souvent à rechercher la responsabilité des propriétaires et gestionnaires des espaces naturels.

Dans le cadre de tels litiges visant à obtenir indemnisation du préjudice subi à l'occasion de la circulation ou de la pratique de loisirs de montagne, le juge français a toutefois tenu à faire transparaître la notion de péril inhérent aux espaces montagnards à travers différents jugements et décisions. Cette volonté de prise en compte du caractère sauvage de la montagne se retrouve tant en matière civile qu'en matière administrative. Le risque inhérent est en effet expressément mentionné, ou sous-entendu, par le juge civil. En 1980, la Cour d'Appel de Chambéry a ainsi reconnu un cas de force majeure dans la coulée, de neige et de pierres meurtrière ayant enseveli un sanatorium, en considérant que « *dès lors que l'événement était imprévisible et qu'aucun signe avant-coureur ne s'était produit, le seul moyen d'y résister aurait consisté à supprimer tout séjour en montagne en raison des risques inhérents à celle-ci* »⁶⁸². De la même manière, la Cour de Cassation a confirmé en 2003 la décision selon laquelle la responsabilité d'un chef de cordée n'est pas engagée, suite à un accident d'escalade, en raison du fait que l'ensemble des pratiquants connaissaient le risque de chute de pierres par la lecture préalable du topo-guide du parcours, et que la connaissance d'un tel danger sur un parcours pierreux de montagne tombait « *sous le sens commun* »⁶⁸³.

⁶⁷⁸ *Ibid.*, article 3.

⁶⁷⁹ Articles L122-5 à L122-7 du code de l'urbanisme.

⁶⁸⁰ « *Dans l'imaginaire occidental les espaces non domestiqués ont souvent figuré comme des terres de conquête, gisements intarissables de plantes et d'animaux sauvages où l'on peut puiser à pleines mains* » (DALLA-BERNARDINA Sergio, « Mauvais indigènes et touristes éclairés. Sur la propriété morale de la nature dans les Alpes », *Revue de géographie alpine* [en ligne – consulté le 8 octobre 2014], 2003, tome 91, n°2, p. 10, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rga_0035-1121_2003_num_91_2_2237).

⁶⁸¹ *Idem.*

⁶⁸² CA Chambéry, 24 nov. 1980, Epoux Nedelec et autres c/commune de Passy, n°627-78.

⁶⁸³ Cass, 2^{ème} civ., 24 avril 2003, n°01-00450, Bull. 2003.II.116, p. 99.

La Haute juridiction semble ainsi considérer le risque d'éboulement comme inhérent au terrain d'escalade considéré.

De manière plus implicite, la Cour de Cassation a exclu la responsabilité de deux guides de montagne à la suite d'une avalanche ayant blessé un skieur hors-piste⁶⁸⁴. En l'espèce, les juges ont considéré que les règles de sécurité élémentaires avaient été respectées et que la pratique du ski en dehors des voies réservées à cet effet comportait une part de risque lié au milieu naturel qui ne pouvait être évitée. Le même raisonnement fut retenu par la Cour d'Appel de Chambéry qui fit usage de la notion de risques et périls pour rejeter tout engagement de responsabilité, estimant que le skieur hors-piste connaissait nécessairement les dangers de cette pratique en montagne⁶⁸⁵.

En matière administrative, la Cour administrative d'appel de Lyon évoquait en 1990, « *la nature et la vocation* » d'un chemin de montagne fléché pour juger que l'absence d'un parapet n'exposait pas les usagers à un risque anormal, excédant ceux auxquels ils doivent normalement s'attendre en montagne⁶⁸⁶.

La notion de risque inhérent se retrouve par ailleurs au sein de la jurisprudence relative aux éboulements survenus sur les ouvrages routiers. Le juge administratif estime ainsi en 1997, que les utilisateurs des routes de montagne doivent supporter une part de risque de chute de pierres dès lors qu'une signalisation adéquate a été mise en place⁶⁸⁷. Les routes de montagne sont par ailleurs prises en exemple pour caractériser un certain niveau de risque acceptable sur les ouvrages routiers français. Le Conseil d'Etat énonçait ainsi en 1992 « *qu'il ne résulte pas des constatation de faits [...] que les risques auxquels sont exposés les usagers du tronçon de la route nationale 204, comparés avec ceux auxquels sont exposés les usagers de nombreuses routes de montagne, présentent un caractère exceptionnel de gravité* »⁶⁸⁸.

Les périls intrinsèques au milieu montagnard sont par ailleurs rappelés par le Conseil d'Etat dans le cadre d'un arrêt en date du 10 novembre 2004. La Haute juridiction concluait en l'espèce à l'absence d'illégalité d'un décret fixant des conditions et modalités d'encadrement pour certaines activités de montagne en évoquant notamment les notions « *d'environnement spécifique* » et de « *risque inhérent à l'environnement dans lequel le ski et les autres activités de glisse sur neige sont pratiqués* »⁶⁸⁹.

La notion de « sens commun », est souvent assimilée à celle de « bon sens », et renvoie à un savoir local, à un acquis socio-culturel (PANAGIOTIS Christias, « Le sens commun : perspectives pour la compréhension d'une notion complexe », *Sociétés*, mars 2005, n°89, p. 5-8). En l'espèce, les pratiquants possédaient une connaissance du milieu montagnard leur permettant de savoir que des éboulements pouvaient survenir.

⁶⁸⁴ Cass, 1^{ère} civ., 24 janvier 2006, n°03-18045.

⁶⁸⁵ CA Chambéry, 6 mars 2003, n°01/00630.

⁶⁸⁶ CAA Lyon, 25 septembre 1990, Collard, req 89lyooo1063.

⁶⁸⁷ CE, Département de Haute Savoie, 11 avr. 1975, n°84846, Rec. Lebon : le dommage subi par des automobilistes du fait d'une avalanche sur un chemin départemental « doit être regardé comme la réalisation d'un risque que le sieur et la dame Z avaient accepté en s'engageant sur le tronçon dangereux ».

Voir également CAA Lyon, 30 janv. 1997, Theraube, n°94LY01137.

⁶⁸⁸ CE, 5 juin 1992, n°115331, Rec. Lebon – Voir également CAA Lyon, 30 janv. 1997, Theraube, n°94LY01137.

⁶⁸⁹ CE, 10 nov. 2004, n°252673.

Il apparaît ainsi que la notion de risque inhérent aux espaces naturels a émergé à travers la jurisprudence relative au milieu montagnard. Ce constat s'explique en partie par la préservation du caractère sauvage de ces grands espaces tardivement investis par l'Homme. La notion a toutefois trouvé de nouvelles hypothèses d'application implicite en dehors des sites de montagne, dans le cadre de textes disparates, élaborés notamment en réaction au développement exponentiel des loisirs de nature (B).

B/ Un élargissement aux sports de nature

Au cours des cinquante dernières années, et avant l'entrée en vigueur de la loi du 14 avril 2006⁶⁹⁰, le législateur est intervenu ou a tenté d'intervenir à plusieurs reprises afin de restreindre les hypothèses de mise en cause des propriétaires d'espaces naturels ouverts au public. Si le raisonnement affiché ne se fonde pas explicitement sur le risque inhérent à ces espaces, mais plutôt sur la forte attractivité des terrains considérés, il conduit à écarter la responsabilité civile de propriétaires de sites naturels dans plusieurs hypothèses déterminées par la loi. Sera examiné le cas des dommages survenus sur le sentier du littoral (1), ou encore sur les rives de cours d'eau (2). Une extension de cette absence de responsabilité civile à d'autres cas semble par ailleurs rencontrer certaines difficultés (3). (Cf. **Annexe 7- Les hypothèses d'exonération de responsabilité en espaces naturels**)

1) L'encadrement juridique des risques liés à la fréquentation du sentier littoral

La première manifestation de cette volonté de mise en place d'un encadrement *ad hoc* apparaît au cours des discussions portant sur la responsabilité civile des propriétaires de terrains grevés par la servitude de passage des piétons sur le littoral créée par la loi du 31 décembre 1976⁶⁹¹. Au cours des débats ayant précédé l'adoption du texte, le député Eugène Claudius-Petit soulevait en effet la difficulté de faire supporter la charge d'une telle responsabilité sur des propriétaires contraints d'ouvrir au public une partie de leur propriété: « *que l'on me dise comment on pourrait rendre le propriétaire civilement responsable des accidents – fracture d'un membre, chute mortelle, etc. – qui se produiront sur le chemin de servitude aménagé sur son terrain ! [...] C'est celui qui a établi la servitude qui doit être tenu pour civilement responsable, avec tout ce que cela implique, car le risque peut-être redoutable* »⁶⁹². Proposant un transfert de responsabilité du propriétaire vers l'Etat initiateur de la servitude, le député ouvrait une brèche dans l'application traditionnelle des règles de droit civil. Interpellé à ce sujet au cours du même débat, le ministre de l'équipement exposait son souhait de trancher cette question délicate a posteriori, par décret: « *le Conseil d'Etat aura la tâche redoutable de nous guider pour trouver la meilleure solution possible à ce difficile problème. Il s'agit là d'un point fondamental que les décrets d'application devront résoudre et dont je reconnais avec vous qu'il n'est pas le plus facile à traiter* ».

⁶⁹⁰ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, JORF n°90 du 15 avril 2006, page 5682, texte n°1.

⁶⁹¹ Cf. article 52 de la loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, JORF du 1 janvier 1977, page 4. Cette disposition a été codifiée à l'article L160-1 du code de l'urbanisme.

⁶⁹² *Déb. parl AN (CR)* du 21 juin 1976, 2^{nde} séance, 1976, p. 4442-4443.

Mais en l'absence de décret, ce n'est finalement que dix ans plus tard, à l'occasion de l'examen du projet de loi littoral en première lecture par le Sénat, que la question finit par ressurgir, principalement en raison de la création d'une seconde servitude dite « transversale », affectant les propriétés littorales. Dans le cadre du rapport présenté par le sénateur Josselin De Rohan au nom de la commission des affaires économiques et du plan, l'insertion d'un article 3 visant à poser le principe d'une « irresponsabilité civile des propriétaires de terrains grevés par des servitudes de passage » fut proposée, étant entendu que « *cette irresponsabilité de droit ne s'appliquerait pas si le propriétaire lui-même a établi des obstacles ou procédé à des modifications de tracé susceptibles d'entraîner la survenance de dommages* »⁶⁹³. A l'issue des débats, les parlementaires s'accordèrent sur ce point, et consentirent à insérer un cinquième alinéa à l'article L160-7 du code de l'urbanisme prévoyant que « *la responsabilité civile des propriétaires des terrains, voies et chemins grevés par les servitudes définies aux articles L. 160-6 et L. 160-6-1 ne saurait être engagée au titre de dommages causés ou subis par les bénéficiaires de ces servitudes* »⁶⁹⁴. Le texte final fut adopté les 19 et 20 décembre 1985⁶⁹⁵. La disposition figure à ce jour à l'article L121-37 du nouveau code de l'urbanisme.

Cet article a pu faire l'objet de quelques approximations dans le cadre de son interprétation jurisprudentielle. Il sera possible de citer à titre d'illustration la décision rendue par le tribunal administratif de Nice le 18 décembre 2001⁶⁹⁶. En l'espèce, le juge avait à connaître d'un contentieux intenté par une personne, qui au cours d'une promenade sur le sentier du littoral, avait malencontreusement chuté et s'était fracturé la cheville droite. Recherchant la responsabilité conjointe des services de l'Etat (direction départementale de l'équipement), de la commune de Ramatuelle, et du Conservatoire du littoral, propriétaires des terrains d'assiette du sentier, la plaignante invoquait un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public constitué par le sentier, et la faute de la commune au titre d'une signalisation insuffisante de l'emplacement du chemin et des risques que pouvait comporter la promenade. Le tribunal administratif préféra alors fonder sa décision sur le risque inhérent à la circulation sur un sentier de bord de mer « *dont la caractéristique même est de présenter un relief naturel et parfois accidenté* » pour écarter le défaut d'entretien normal et la responsabilité de l'établissement public propriétaire⁶⁹⁷, sans se référer expressément à l'article L160-7 du code de l'urbanisme (nouvel article L121-37). En dépit de cette omission dans l'application des

⁶⁹³ ROHAN (DE) Josselin, *Rapport au nom de la commission des affaires économiques et du plan, sur le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale, après déclaration d'urgence, relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*, Doc. parl. AN., n° 191, 1985.

⁶⁹⁴ Article 6 de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JORF du 4 janvier 1986, page 200.

⁶⁹⁵ Loi n°86-2 du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JORF du 4 janvier 1986, page 200.

⁶⁹⁶ TA Nice, 18 décembre 2001, Mme A., n°97-842.

⁶⁹⁷ On remarque que le juge transpose quelque peu une décision rendue une décennie plus tôt en milieu montagnard, par l'adoption d'une motivation similaire – Cf. CAA Lyon, 25 septembre 1990, Collard, req 89lyooo1063.

textes en vigueur, la décision a le mérite de marquer le glissement de la notion de risque inhérent, de la jurisprudence « montagne » à la jurisprudence « littorale ».

Au-delà du sentier littoral, un aménagement de responsabilité est également intervenu au profit des propriétaires de rives de cours d'eau (2).

2) L'exonération de responsabilité civile des propriétaires de rives des cours d'eau

L'idée d'une exonération de responsabilité civile des propriétaires d'espaces naturels ouverts au plus grand nombre par le jeu de servitudes légales réapparut en 1995, au cours de l'examen du projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement.

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 avait en effet posé en son article 3⁶⁹⁸, le principe d'une libre circulation des engins nautiques non motorisés sur les cours d'eau, en l'absence de schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) approuvé, et dans le strict respect des lois, règlements de police et des droits des riverains. Toutefois, aucune disposition relative aux questions de responsabilité de ces mêmes riverains n'avait été envisagée dans le cadre des travaux parlementaires.

Cette question ne fut donc abordée que trois années plus tard, dans le cadre du rapport présenté par le sénateur Jean-François Legrand au nom de la commission des affaires économiques et du plan, sur le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement⁶⁹⁹. Se référant au caractère potentiellement accidentogène de la pratique d'une activité de navigation non motorisée, le sénateur soulignait alors que bien qu'il soit possible que le juge fasse application de la théorie du risque accepté, la présomption de responsabilité pesant sur le propriétaire du lit du cours d'eau n'en demeurerait pas moins la règle⁷⁰⁰. Il fut alors proposé de reprendre le mécanisme d'exonération retenu pour la servitude de passage des piétons le long du littoral, dans un objectif de rééquilibrage, et « *pour des raisons tenant à l'égalité des citoyens devant les charges publiques dans un contexte d'ouverture des espaces privés au public* »⁷⁰¹. L'amendement reprenant ce principe fut finalement adopté le 19 janvier 1995⁷⁰², et l'article L214-12 du code de l'environnement fut doté d'un troisième alinéa faisant état des dispositions suivantes : « *la responsabilité civile des riverains des cours d'eau non domaniaux ne saurait être engagée au titre des dommages causés ou subis à l'occasion de la circulation des engins nautiques de loisir non motorisés ou de la pratique du tourisme, des loisirs et des sports nautiques qu'en raison de leurs actes fautifs* ».

En dépit de ces deux illustrations d'aménagement de responsabilité, le principe de l'exonération demeure difficilement généralisable (3).

⁶⁹⁸ Codifié à l'article L214-12 du code de l'environnement.

⁶⁹⁹ LEGRAND Jean-François, *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan, sur le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement*, Doc. parl. S., n°4, 1994.

⁷⁰⁰ *Ibid.*, p. 85-86.

⁷⁰¹ *Idem.*

⁷⁰² Article 28 de la LOI no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995, page 1840.

3) La difficulté d'une généralisation du principe

Le raisonnement du juge inspira si bien le législateur que deux nouvelles tentatives d'application furent effectuées en 2000. Ainsi que le remarque Carole Hernandez-Zakine⁷⁰³, à l'occasion de l'examen d'un projet de loi portant modification de la loi n°84-610 du 16 juillet 1984 relatif à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives⁷⁰⁴, il fut en effet proposé d'insérer un nouvel alinéa à l'article 235-9 du code rural⁷⁰⁵, en ces termes : « *les dommages liés à l'exercice des sports de nature et notamment lors du passage sur des propriétés privées n'engagent la responsabilité civile de leurs propriétaires qu'en raison de leurs actes fautifs* ». Cette suggestion ne fut cependant pas retenue. Marie-Georges Buffet, alors ministre de la jeunesse et des sports, évoquait ainsi lors des débats devant l'Assemblée Nationale, les « *importants problèmes juridiques* » posés, « *révélés par le Conseil d'Etat lui-même à l'occasion de l'examen du projet de loi d'orientation sur la forêt* »⁷⁰⁶.

Il convient ici d'apporter certaines clarifications. Dans le cadre de la modification de la loi du 16 juillet 1984, il était en effet proposé d'ouvrir l'accès aux rives des cours d'eau au public. Or, cette possibilité n'était réservée auparavant qu'aux pêcheurs, par voie de conventions passées entre les fédérations ou associations et les riverains concernés. Comme le précise James Bordas, rapporteur de la commission des affaires culturelles du Sénat, ce système conventionnel, qui prévoit « *la rémunération de ce droit ou la réparation des dommages* », constitue un moyen efficace « *d'assurer l'entretien des berges et des cours d'eau* ». Selon le sénateur, une ouverture de cet accès au public qui reposerait sur une servitude légale et s'affranchirait de tout dispositif conventionnel, mettrait en péril « *tout l'équilibre économique et écologique du régime du droit de pêche* »⁷⁰⁷.

L'hypothèse de la servitude légale fut ainsi écartée, en raison des incertitudes qui l'entouraient alors, notamment sur l'identité de l'autorité en charge de l'entretien des berges, les modalités d'accès transversal à ces dernières ou encore le terrain d'assiette de la servitude⁷⁰⁸.

Restait ainsi l'hypothèse d'un régime d'autorisation de passage conventionnel. Or parallèlement à ces travaux parlementaires, l'examen d'un projet de loi d'orientation sur la forêt avait révélé l'impossibilité d'écarter par le biais du contrat les dispositions d'ordre

⁷⁰³ HERNANDEZ-ZAKINE Carole, « Le patrimoine commun et la propriété privée ou comment établir les droits et devoirs de chacun – l'exemple de l'accès à la nature », *Bulletin de liaison de l'Association Française du Droit Rural (AFDR)* [en ligne – consulté le 21 octobre 2014], mars 2006, p. 24-25, http://www.droit-rural.com/document/060327_accesnature.pdf

⁷⁰⁴ Qui deviendra la loi n°2000-627 du 6 juillet 2000 modifiant la loi no 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, JORF n°157 du 8 juillet 2000, page 10311, texte n°1.

⁷⁰⁵ Devenu l'article L345-9 du code de l'environnement.

⁷⁰⁶ *Déb. parl. AN (CR)*, du 22 juin 2000, 2^{ème} séance, 2000, p. 5778-5779.

⁷⁰⁷ BORDAS James, *Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, sur le projet de loi modifiant la loi n°84-640 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives*, *Doc. parl. S.*, n°354, 2000, p. 64.

⁷⁰⁸ *Idem*.

public que sont les articles 1382 et 1384 du code civil⁷⁰⁹. Un projet d'article 3 prévoyait en effet que « *la responsabilité civile des propriétaires ayant signé ces conventions ne saurait être engagée par l'ouverture au public de leurs propriétés qu'en raison d'actes fautifs de leur part* ». Ce qui sous-entendait alors que le droit d'outrepasser les règles d'ordre public de la responsabilité civile n'était fonction que de la signature d'une simple autorisation conventionnelle de passage. Décrié par l'Assemblée Nationale, cet amendement sénatorial ne fut finalement pas retenu, ce qui incita les parlementaires en charge de l'examen du projet de loi modifiant la loi du 16 juillet 1984 relatif à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives à procéder de même. L'instauration d'une servitude de passage générale fut proposée afin de contourner la difficulté susmentionnée : cette servitude aurait autorisé l'accès du public aux forêts publiques comme privées. Une exonération de responsabilité aurait alors pu être envisagée, ce qui aurait permis d'éviter certaines des difficultés rencontrées à l'heure actuelle : en effet, dans une question adressée à l'Assemblée Nationale, le député Pierre Forgues faisait état des problèmes d'assurances rencontrés par les propriétaires forestiers, en termes de coût, mais aussi de contenu. A titre d'illustration, il apparaît que la plupart des compagnies d'assurance excluent de leur couverture les arbres morts ou sénescents, qui peuvent favoriser les chutes de personnes, nonobstant le fait que ces derniers sont nécessaires à la bonne conduite sylvicole pour maintenir la biodiversité et améliorer la fertilité des sols⁷¹⁰. L'idée d'instauration d'une servitude de passage générale fut toutefois écartée par les propriétaires forestiers sylviculteurs, et le projet d'exonération mis de côté⁷¹¹.

La difficulté tenant à la dérogation aux articles 1382 et 1384 du code civil parvint finalement à être contournée quelques années plus tard, en 2004, dans le cadre du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. A l'occasion de l'examen du texte, le Sénat proposa en effet, par un amendement 237 bis, une exonération de responsabilité civile pour les propriétaires de terrains supportant un chemin inscrit au plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR) « *en vue de limiter tout développement contentieux* »⁷¹².

⁷⁰⁹ Voir en ce sens le rapport de Philippe FRANCOIS, fait au nom de la commission des affaires économiques, sur le projet de loi d'orientation sur la forêt, *Doc. parl. S.*, n°191, 2001 - à propos de l'article 3 : « *le propriétaire est présumé responsable des accidents susceptibles de survenir au public, en application de l'article 1384 du code civil et peut également en être responsable au titre de l'article 1382 ; or, il est impossible de l'exonérer de cette responsabilité par des clauses contractuelles qui, outre qu'elles ne seraient pas opposables aux tiers, sont illégales car les dispositions sur la responsabilité civile sont d'ordre public. Il ne peut, en conséquence, y être dérogé* ». Le sénateur proposait en lieu et place d'une exonération la prise en charge publique des frais assurantiels déboursés par les propriétaires riverains.

S'agissant des fondements de responsabilité sans faute présumée, la doctrine n'est pas unanime sur la question de savoir si ces derniers doivent être appréhendés comme des dispositions d'ordre public, ou au contraire, s'il est possible d'y déroger par convention (Cf. BENABENT Alain, *Droit civil – Les obligations*, Paris, Montchrestien (Ed.), Collection Domat droit privé, 11ème édition, 2007, p. 370 : « *des auteurs font souvent remarquer que cette nullité ne serait pas générale, malgré les termes employés par les arrêts et qu'il faudrait distinguer : la responsabilité pour faute serait d'ordre public tandis que les responsabilités présumées pourraient être écartées par des clauses contraires* »).

⁷¹⁰ QE n°107724, JO 24 octobre 2006, p. 10949

⁷¹¹ Cf. Rép. min. à la QE n°107724 du 24 octobre 2006, JOAN. 13 mars 2007, p. 2620.

⁷¹² Cf. exposé des motifs annexé à la proposition d'amendement n°237 bis, de Jean-Paul AMOUDRY, sénateur, le 4 mai 2004 (proposition d'article additionnel après l'article 65 bis) : « *En vue de limiter tout développement du contentieux, il est particulièrement souhaitable de préciser et de limiter les conditions dans lesquelles la responsabilité des propriétaires ruraux et forestiers peut être engagée. Cette évolution est d'ailleurs aujourd'hui*

L'exonération n'était alors plus conditionnée à la signature obligatoire d'une convention⁷¹³ et ne rencontrait ainsi plus l'écueil reproché aux amendements précités. L'amendement 237 bis fut donc validé, et retranscrit à l'article 197 du projet de loi⁷¹⁴ qui fit l'objet d'une adoption définitive le 10 février 2005⁷¹⁵.

Sentier du littoral, cours d'eau, ou itinéraires inscrits au PDIPR constituent ainsi différentes composantes d'espaces naturels pour lesquelles une exonération de responsabilité civile des propriétaires a été admise par le législateur. Il est à noter que, conformément à ce qui ressort des travaux parlementaires ou des textes eux-mêmes, cette dispense reste inapplicable en cas d'acte fautif. Par ailleurs, la victime ne se trouve pas démunie de toute possibilité de recours puisqu'elle dispose de la faculté d'engager la responsabilité pénale du propriétaire, ou de poursuivre l'autorité ayant en charge l'aménagement, l'entretien ou la signalisation de ces espaces, voire les autorités investies d'un pouvoir de police administrative général.

Enfin, il convient de relever que dans ces trois hypothèses, si l'exonération n'est pas directement rattachée à la notion de risque inhérent aux espaces naturels, elle est en revanche liée à la forte demande d'ouverture de sites sauvages au public. Or, répondre à cette dernière contribue à augmenter les enjeux humains et matériels exposés aux aléas naturels, et par conséquent, à accroître ce risque inhérent. Ainsi, si le raisonnement n'est pas exposé en tant que tel au sein des travaux parlementaires, il reste que c'est bien le développement du contentieux de la responsabilité sans faute fondé sur la garde des éléments naturels, et donc sur le risque inhérent à ces espaces, qui justifie la mise en place d'une exonération dérogatoire *ad hoc*.

De la montagne aux espaces littoraux, la notion de risque inhérent aux espaces naturels apparaît donc en transparence au travers de diverses décisions de justice et textes de lois au cours du XXème siècle, et en ce début de XXIème siècle. Ce n'est qu'en 2006 qu'elle sort finalement de l'ombre pour être explicitée dans le cadre de la loi « Parcs » du 14 avril 2006⁷¹⁶ (section 2).

fortement souhaitée par les associations de propriétaires forestiers et appuyée par les élus en charge de l'environnement dans un certain nombre de conseils généraux ».

⁷¹³ En effet, les itinéraires inscrits au PDIPR ont de multiples statuts et un conventionnement n'est pas toujours nécessaire à leur inscription (voir en ce sens l'ancien article L361-1 alinéa 2 du code de l'environnement : « *Les itinéraires inscrits à ce plan peuvent emprunter des voies publiques existantes, des chemins relevant du domaine privé du département ainsi que les emprises de la servitude destinée à assurer le passage des piétons sur les propriétés riveraines du domaine public maritime en application de l'article L. 160-6 du code de l'urbanisme. Ils peuvent également, après délibération des communes concernées, emprunter des chemins ruraux et, après conventions passées avec les propriétaires intéressés, emprunter des chemins ou des sentiers appartenant à l'Etat, à d'autres personnes publiques ou à des personnes privées. Ces conventions peuvent fixer les dépenses d'entretien et de signalisation mises à la charge du département* »).

⁷¹⁴ Dispositions codifiées à l'alinéa 5 de l'article L361-1 du code de l'environnement, puis à l'article L365-1 du code de l'environnement : « *la responsabilité civile des propriétaires ruraux et forestiers ne saurait être engagée au titre des dommages causés ou subis à l'occasion de la circulation des piétons ou de la pratique d'activités de loisirs qu'en raison de leurs actes fautifs* ».

⁷¹⁵ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JORF n°0046 du 24 février 2005, page 3073, texte n° 1.

⁷¹⁶ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, JORF n°90 du 15 avril 2006, page 5682, texte n°1.

Section 2/ La reconnaissance du risque inhérent par la loi du 14 avril 2006

L'article 28 de la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux⁷¹⁷ consacre pour la première fois de manière explicite la prise en compte de la notion de risque inhérent. Codifié à l'article L365-1 du code de l'environnement, le dispositif en question révèle néanmoins une certaine prudence du législateur (§1) et reste soumis à l'interprétation des juges (§2).

§1/ Une notion limitée par le législateur

Eu égard à la double vocation de préservation de l'environnement et d'accueil du public de certains espaces protégés, et répondant à une demande réitérée de la part des élus locaux⁷¹⁸, les parlementaires français votèrent les 14 et 30 mars 2006 la loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux⁷¹⁹. Redoutant les difficultés juridiques qui auraient résulté de la proposition d'un régime exonératoire de responsabilité civile pour l'ensemble des propriétaires d'espaces naturels, sénateurs et députés choisirent la prudence et avalisèrent un dispositif au champ d'application strictement limité, basé sur un système de pondération de responsabilité au regard du critère de risque inhérent (A) (Cf. **Annexe 7 - Les hypothèses d'exonération de responsabilité en espaces naturels**). Le choix du mécanisme final s'explique notamment par la crainte d'une censure du projet de loi par le Conseil Constitutionnel (B).

A/ Le caractère limité des modalités d'application

Les travaux en commission et les débats ayant précédé le vote de la loi du 14 avril 2006 font état du raisonnement suivi par les parlementaires pour l'adoption d'un article encadrant la prise en compte du risque inhérent dans la détermination des responsabilités de chacun à la suite d'un dommage subi en espace naturel. Il apparaît ainsi opportun d'examiner à la lueur de ces réflexions le caractère limité des modalités d'application du principe dans le texte final, qu'il soit question de son champ d'application (1), ou du système de pondération retenu (2).

1) Un champ d'application restrictif

Le 15 mai 2005 marque le dépôt devant l'Assemblée Nationale du projet de loi n°2347 relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins. Renvoyé devant la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, le texte fait l'objet d'un rapport présenté par

⁷¹⁷ LOI n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, JORF n°90 du 15 avril 2006, page 5682, texte n° 1.

⁷¹⁸ « Ce problème du risque cause légitimement des interrogations fortes chez les décideurs locaux, et tout particulièrement chez les élus, qui se dévouent à l'intérêt général et dont je partage, bien sûr, les inquiétudes par rapport à l'évolution de la jurisprudence relative aux accidents » (intervention de Mme OLIN devant l'Assemblée nationale. *Déb. parl. AN (CR)* du 1er déc. 2005, 2ème séance, 2005).

⁷¹⁹ LOI n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, JORF n°90 du 15 avril 2006, page 5682, texte n° 1.

le député Jean-Pierre Giran⁷²⁰ qui va proposer par un amendement n°112, l'insertion d'un article additionnel visant à encadrer la responsabilité civile des propriétaires de terrains inclus au sein de certains espaces naturels protégés. Le parlementaire évoque en effet les difficultés posées par la conciliation entre le principe de prévention des accidents et le principe de respect d'une nature peu ou pas artificialisée qui serait fréquentée par le public. Proposant de compléter le dispositif de la loi relative aux territoires ruraux de 2005, en « *l'élargissant aux cœurs des parcs nationaux, aux réserves naturelles et aux espaces gérés par le Conservatoire du littoral* », Jean-Pierre Giran s'attache à justifier la position de cette dernière par la nécessité « *de prendre en compte le caractère spécifique de la ressources naturelle gérée, laissée à son état originel* ». Ce raisonnement est repris par la ministre de l'écologie et du développement durable Nelly Olin, qui évoque des espaces « *dont la vocation [...] est de rester le plus naturel possible* » et une sécurisation qui ne serait réalisable « *qu'au prix de travaux incompatibles avec le caractère* »⁷²¹ de ces sites. La ministre fait par ailleurs mention expresse du lien intrinsèque entre risque et nature lorsqu'elle aborde la logique résidant dans le fait « *d'établir dans la loi les conditions d'une prise en charge des contraintes inhérentes à la nature même d'un espace naturel protégé* »⁷²².

Ces travaux parlementaires aboutissent à l'adoption de l'article 28 de la loi n°2006-436 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux qui consacre ainsi pour la première fois la prise en compte explicite de la notion de risque inhérent par le législateur, et la reconnaissance de la spécificité des espaces naturels. Les débats, tant dans l'hémicycle de l'Assemblée Nationale que du Sénat, ont révélé un certain consensualisme autour du champ d'application de l'article 28. Ce dernier, codifié à l'actuel article L365-1 du code de l'environnement, est formulé de la manière suivante :

« La responsabilité civile ou administrative des propriétaires de terrains, de la commune, de l'État ou de l'organe de gestion de l'espace naturel, à l'occasion d'accidents survenus dans le cœur d'un parc national, dans une réserve naturelle, sur un domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou sur les voies et chemins visés à l'article L. 361-1, à l'occasion de la circulation des piétons ou de la pratique d'activités de loisirs, est appréciée au regard des risques inhérents à la circulation dans des espaces naturels ayant fait l'objet d'aménagements limités dans le but de conservation des milieux, et compte tenu des mesures d'information prises, dans le cadre de la police de la circulation, par les autorités chargées d'assurer la sécurité publique ».

⁷²⁰ GIRAN Jean-Pierre, *Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques de l'environnement et du territoire sur le projet de loi n°2347, relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins*, Doc. parl. AN., n°2687, 2005.

⁷²¹ Cf. intervention de Mme OLIN devant l'Assemblée nationale. *Déb. parl. AN (CR)* du 1^{er} déc. 2005, 2^{ème} séance, 2005.

⁷²² *Idem.*

Plusieurs éléments apparaissent alors. S'agissant tout d'abord du champ d'application matériel, le législateur innove en prévoyant une modulation de la responsabilité civile, mais également de la responsabilité administrative, ce qui n'avait encore jamais été fait auparavant. La pondération de responsabilité civile et administrative semble par ailleurs s'appliquer, en l'absence de précision contraire, aux actes fautifs à l'origine de l'accident qu'auraient pu commettre les propriétaires de terrains, la commune, l'État ou l'organe de gestion de l'espace naturel. La responsabilité pénale des personnes considérées échappe enfin au champ d'application de l'article.

S'agissant ensuite du champ d'application territorial, il convient de relever que l'article L365-1 ne s'applique qu'à certains espaces naturels protégés par l'autorité étatique ou certains de ses établissements publics. En ce sens, Nelly Olin mettait en exergue une vocation de conservation de la nature « *reconnue par l'Etat* » au sein des espaces concernés par le texte de loi⁷²³. Ne sont ainsi concernés que le cœur des Parcs Nationaux, les sites classés en Réserve Naturelle⁷²⁴, les propriétés relevant du Conservatoire du littoral, ou les itinéraires classés au PDIPR. A l'inverse, les espaces naturels sensibles départementaux ou encore les terrains acquis par les conservatoires d'espaces naturels ne sont pas concernés par l'article L365-1 du code de l'environnement, de même que les forêts domaniales, encore partagées entre exploitation et protection, ou les propriétés privées pour lesquelles aucune ouverture au public n'est imposée par l'Etat. Le statut domanial des sites semble enfin ne pas avoir eu d'influence sur les rédacteurs de l'article puisque sont concernées à la fois responsabilité civile et administrative, ce qui suppose une application aux espaces relevant du domaine privé comme du domaine public. L'article L365-1 du code de l'environnement ne s'applique enfin pas aux dommages survenus en périphérie des sites naturels énumérés.

Au-delà de son champ d'application territorial limité, le texte évoqué revêt un intérêt particulier en ce qu'il met en place un mécanisme de pondération de responsabilité, basé notamment sur la notion de risque inhérent (2).

2) Une pondération de responsabilité systématique

L'article L365-1 du code de l'environnement fait état d'une responsabilité « *appréciée au regard des risques inhérents à la circulation dans des espaces naturels ayant fait l'objet d'aménagements limités dans le but de conservation des milieux, et compte tenu des mesures d'information prises, dans le cadre de la police de la circulation, par les autorités chargées d'assurer la sécurité publique* ».

⁷²³ Mme OLIN relève en effet le caractère innovant de cette disposition qui encadre « la recherche de responsabilités à l'encontre de l'organe de gestion d'un espace naturel des communes et des propriétaires en cas d'accident dans un espace dont la vocation, reconnue par l'État au travers d'une décision explicite, est de rester le plus naturel possible ». Cf. intervention de Mme OLIN devant l'Assemblée nationale. *Déb. parl. AN (CR)* du 1^{er} déc. 2005, 2^{ème} séance, 2005.

⁷²⁴ Si l'on s'en réfère au code de l'environnement, sont concernées les réserves naturelles nationales et régionales (partie législative, livre III – espaces naturels, titre III – parcs et réserves, chapitre II – réserves naturelles, section 1 – réserves naturelles classées, articles L332-1 et suivants).

Aux côtés de la signalisation des périls encourus, le risque intrinsèque aux sites naturels peu sécurisés intervient ainsi comme un modulateur du degré de responsabilité, dont l'usage et l'interprétation sont laissés au juge.

Le choix de ce mécanisme juridique peut apparaître quelque peu surprenant. La loi du 14 avril 2006, en plus d'insérer ce nouvel article au corpus juridique français, a également abrogé le sixième alinéa de l'article L161-1 du code de l'environnement relatif à la responsabilité des propriétaires de terrains traversés par des itinéraires inscrits au PDIPR. Or, ce dernier, entré en vigueur le 24 février 2005⁷²⁵, et qui se caractérisait donc par son jeune âge, prévoyait une exonération totale de responsabilité civile pour les propriétaires ruraux et forestiers susmentionnés, en dehors de l'hypothèse de commission d'un acte fautif. Revenant sur ce principe de dédouanement total, le législateur prit la décision d'y substituer un principe de modulation au cas par cas, qui se fonderait sur les deux critères prédéterminés, en intégrant l'hypothèse des dommages survenus sur les itinéraires inscrits au PDIPR au sein de l'article 28 de la loi du 14 juillet 2006, transposé à l'article L365-1 du code de l'environnement. Ainsi, si en vertu de la loi du 23 février 2005, un accident survenu sur un chemin inscrit au PDIPR aurait donné lieu à une exonération de responsabilité sans faute, laissant à la victime la possibilité d'obtenir réparation sur le fondement de la faute, la loi du 14 avril 2006 n'exclut plus la responsabilité du gardien de l'espace naturel ou du maître de l'ouvrage public à l'égard des tiers, et laisse le soin au juge de trancher sur le degré de responsabilité des propriétaires de terrains, de la commune, de l'État ou de l'organe de gestion de l'espace naturel, nonobstant la présence ou l'absence de faute.

L'examen des travaux parlementaires éclairent les raisons de ce changement d'orientation. Au départ, l'amendement n°112 ayant conduit à l'article 28 de la loi, se présentait en effet de manière plus complexe. Le texte initialement proposé par la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale, prévoyait en effet l'application d'un régime de responsabilité pour faute, et contenait un élément sur le renversement de la charge de la preuve :

« La responsabilité civile ou administrative des propriétaires de terrains, de la commune, de l'État ou de l'organe de gestion de l'espace naturel ne peut être recherchée [...] qu'en raison d'une faute démontrée par le demandeur à l'instance, même lorsque est en cause l'entretien d'un ouvrage public. Cette responsabilité est appréciée au regard des risques inhérents [...] la sécurité publique⁷²⁶ ».

⁷²⁵ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JORF n°0046 du 24 février 2005, page 3073, texte n° 1.

⁷²⁶ Amendement n°112, présenté par le député Jean-Pierre GIRAN, déposé le 24 novembre 2005.

Voir également le rapport rédigé par Monsieur GIRAN au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi n°2347, relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins, *Doc. parl. AN.*, n°2687, 2005, p.103 : « M. Jean-Pierre Giran a indiqué qu'il importait de prendre en compte le caractère spécifique de la ressource naturelle gérée, laissée à son état originel, et qu'il convenait à cette fin de renverser la charge de la preuve afin de limiter les éventuelles recherches de responsabilité ».

Le député Jean-Pierre Giran précisait alors qu'il ne s'agissait pas « *d'instaurer un régime d'exonération de responsabilité ou un régime de faute lourde, mais de préciser à qui incombe la charge de la preuve (en renversant cette charge pour les accidents liés à un dommage de travaux publics) et quels sont les éléments d'appréciation que devra prendre en compte le juge* »⁷²⁷. L'amendement n°112, supposait ainsi le rejet automatique de toute hypothèse de responsabilité sans faute, conditionnant dans le même temps la reconnaissance d'une responsabilité pour faute à l'apport d'un élément probant de la part du demandeur, pour que puisse intervenir le mécanisme de pondération. Cette suggestion fut finalement écartée. En ce sens, justifiant l'amendement rectificatif n°235 déposé par le gouvernement, la ministre de l'écologie s'exprimait en ces termes devant la Haute Assemblée :

« Il est [...] logique de chercher à établir dans la loi les conditions d'une prise en compte des contraintes inhérentes à la nature même d'un espace naturel protégé. Je comprends le souci de M. le rapporteur de vouloir, conformément à cet objectif, confier la charge de la preuve au plaignant, mais cela me paraît totalement exorbitant du droit commun.

*Je sais que la loi peut innover et qu'il existe plusieurs écoles de pensée chez les juristes dans ce domaine particulièrement sensible. Ce qui paraît acceptable à l'un paraît à l'autre horrifant, voire anticonstitutionnel*⁷²⁸».

En effet, si le principe *actori incumbit probatio* en vertu duquel la charge de la preuve incombe au demandeur, constitue le principe gouvernant le système juridique français⁷²⁹, il subsiste quelques exceptions pour lesquelles est opéré un renversement de cette charge. Il en est par exemple ainsi en matière de responsabilité civile sans faute du gardien, sur lequel pèse une présomption de responsabilité, ou en matière de responsabilité administrative pour faute présumée du fait de dommages causés à l'utilisateur d'un ouvrage public.

En l'espèce, si la proposition d'amendement n°112 ne modifiait pas les règles relatives à la responsabilité civile pour faute fondée sur les articles 1382 et 1383 du code civil, elle revenait par contre totalement sur les principes dégagés par le juge administratif en matière de responsabilité administrative pour faute présumée⁷³⁰, laquelle peut trouver à s'appliquer au

⁷²⁷ *Idem.*

⁷²⁸ Intervention de Mme OLIN devant l'Assemblée nationale aux fins de défendre l'amendement n°235, *Déb. parl. AN (CR)* du 1er déc. 2005, 2ème séance, 2005.

⁷²⁹ Cf. article 1315 du code civil : « *Celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver.*

Réciproquement, celui qui se prétend libéré doit justifier le paiement ou le fait qui a produit l'extinction de son obligation ».

S'agissant du droit administratif, le principe a été énoncé à de nombreuses reprises : voir notamment CAA Bordeaux, 6 mars 1990, n° 89BX00336 : RFD adm. 1991, p. 439 – voir également CE, 25 juill. 2007, Établissement français du sang, n° 271247 : JurisData n° 2007-072219.

⁷³⁰ Comme le souligne Maryse DEGUERGUE, « *Cette présomption est traditionnelle dans le droit des dommages de travaux publics, à tel point qu'elle est qualifiée par les auteurs de "théorie" du défaut d'entretien normal des ouvrages publics (P. L. Josse, Les travaux publics et l'expropriation : Sirey, 1958, p. 377)* », Cf. DEGUERGUE Maryse, « *Causalité et imputabilité* », *J.-CL. Administratif*, fasc. 830, 15 mai 2013, point n°123.

Le principe du renversement de la charge de la preuve en matière de dommage de travaux public affectant les usagers fait l'objet d'une jurisprudence constante : voir notamment CE, 26 avril 1968, Ville de Cannes, Rec. p. 268 ; JCP 1969.II.15870 - CE, 14 mars 1980, Communauté urbaine de Bordeaux, n°13780 - CE, 8 mars 1991,

sein d'un espace naturel⁷³¹. Or ce dernier fut instauré afin de parer aux difficultés pour les victimes de démontrer une faute de l'Administration⁷³².

Le fait de revenir sur cette règle dans le domaine particulier des espaces naturels et de reporter la charge de la preuve sur le plaignant, contreviendrait au principe d'égalité devant les charges publiques, figurant à l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et qui bénéficie ainsi d'une valeur constitutionnelle. Certains usagers victimes de dommages de travaux publics bénéficieraient en effet de la présomption et auraient dès lors moins de difficultés à obtenir réparation de leur préjudice tandis que d'autres, ayant subi un dommage en espace naturel protégé ou sur un sentier inscrit au PDIPR, devraient entreprendre des recherches plus poussées et pourraient avoir moins de chance d'obtenir gain de cause.

Au-delà de ces difficultés juridiques, l'exclusion du renversement de la charge de la preuve visait également à ne pas créer un précédent susceptible de dépasser le seul domaine des espaces naturels :

« Le Gouvernement est prêt à aller dans le sens dessiné par le rapporteur à la condition expresse de ne pas entrer sur un terrain prêtant trop à débat ou à polémique au-delà du domaine particulier des espaces naturels protégés.

Le Gouvernement ne peut donc en aucune façon accepter le renversement de la charge de la preuve. C'est pourquoi il présente un amendement qui ne reprend pas ce renversement de la charge »⁷³³.

En raison de ces fragilités, l'amendement n°112 fut donc finalement retiré, laissant place à un amendement rectificatif n°235 proposé par le gouvernement.

Par ailleurs, au-delà des obstacles juridiques au renversement de la charge de la preuve, le législateur fut également influencé dans son choix d'un système de pondération, par la crainte d'une censure du Conseil Constitutionnel au titre des principes d'égalité devant la loi et de responsabilité pour faute (B).

SA Union sidérurgique Nord, n°70216 : JurisData n° 1991-040213 ; RD publ. 1991, p. 1441 - CE Sect., 26 juin 1992, Commune de Béthoncourt, n°114728 - CE, 9 février 2000, Macif, n°157562.

⁷³¹ Cf. *supra*, p. 62 et suivantes.

⁷³² Cette difficulté est évoquée notamment par Laurent BERTHIER : « L'Administration n'est pas cet « homme ordinaire », son action étant empreinte d'unilatéralisme et d'exorbitance. L'asymétrie qui en découle, transposée en matière de responsabilité, devrait favoriser l'émergence de procédés d'adaptation destinés à assouplir la vigueur des mécanismes juridiques classiques de responsabilité [...]. Dans bien des cas, le contentieux de la responsabilité administrative met en lumière « l'isolement » du justiciable [...] l'opacité des circuits ou procédures administratifs rend difficile la preuve d'une faute [...], alors même qu'il est évident que le préjudice trouve son origine dans une activité de l'Administration » (Cf. BERTHIER Laurent, « L'évolution de la présomption de faute dans le contentieux de la responsabilité administrative », Droit Administratif, avril 2013, n°4, étude 7, point n°9).

⁷³³ Intervention de Mme OLIN devant l'Assemblée nationale aux fins de défendre l'amendement n°235, *Déb. parl. AN (CR)* du 1er déc. 2005, 2ème séance, 2005.

B/ La pondération de responsabilité : un choix marqué par la crainte d'une censure constitutionnelle

En retirant l'exigence d'une responsabilité qui ne serait engagée, selon le nouvel amendement « *qu'en raison d'une faute démontrée par le demandeur à l'instance, même lorsque est en cause l'entretien d'un ouvrage public* », le gouvernement revenait également, en sus du renversement de la charge de la preuve, sur l'exonération de responsabilité sans faute antérieurement prévue par l'article L361-1 du code de l'environnement (PDIPR). Sans y voir une simple maladresse, il est possible d'avancer l'hypothèse selon laquelle le gouvernement, aux fins d'éviter toute censure constitutionnelle, a souhaité que la responsabilité sans faute, au même titre que la responsabilité pour faute, puisse être modulée par le juge.

Le Conseil Constitutionnel a en effet eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur des projets d'exonération de responsabilité civile, et a ainsi progressivement structuré son positionnement en la matière (1). Cependant, certains auteurs relèvent la persistance de « *zones d'incertitude* » ne permettant pas au législateur de jauger à l'avance de la constitutionnalité des textes soumis au contrôle des sages⁷³⁴. Membres du gouvernement et parlementaires se montrent ainsi particulièrement prudents lors de l'élaboration de textes législatifs. La préférence accordée à l'option « pondération » en lieu et place d'une exonération au sein de l'amendement rectificatif 235 illustre ce dernier point (2).

1) Evolution de la jurisprudence constitutionnelle sur les conditions de la responsabilité pour faute

En matière d'aménagements de responsabilité civile, le Conseil Constitutionnel considérait en 1982 que s'il n'était en aucun cas possible de dénier aux victimes de dommages résultant de fautes civiles toute action en réparation, la responsabilité du fautif pouvait cependant faire l'objet d'une atténuation⁷³⁵. Cette analyse fut par ailleurs réitérée par le Conseil quelques semaines plus tard, par l'admission d'une possibilité d'exonération partielle en présence de fautes de moindre gravité, présumées excusables⁷³⁶.

⁷³⁴ DEUMIER Pascale, GOUT Olivier, « La constitutionnalisation de la responsabilité civile » [En ligne – consulté le 26 octobre 2014], *Cahiers du Conseil constitutionnel*, mars 2011, n° 31, p.3, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-31/la-constitutionnalisation-de-la-responsabilite-civile.96752.html#NOPAC1100020025>

⁷³⁵ C.C., 22 oct. 1982, déc. n° 82-144 DC, loi relative au développement des institutions représentatives du personnel, JORF du 23 octobre 1982, p. 3210.

Etait concernée une disposition (article 8) visant à prohiber toute action en réparation du dommage causé par un conflit collectif de travail, dirigée à l'encontre de salariés, de représentants du personnel élus ou désignés ou d'organisations syndicales de salariés. L'objectif étant que le droit syndical et de droit de grève ne puissent être entravés par des actions en justice abusives. Si le Conseil rappelle qu'il est possible au législateur d'instaurer des régimes de réparation spécifiques, dérogeant aux règles de responsabilité pour faute, il ne peut en aucune manière exclure toute possibilité de réparation, quelle que soit la gravité de la faute considérée. L'article 8 fut ainsi déclaré non conforme à la Constitution, car contrevenant aux principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

⁷³⁶ C.C., 20 juill. 1983, déc. n° 83-162 DC, loi relative à la démocratisation du secteur public, JORF du 22 juillet 1983, p. 2267.

Etait concernée une disposition (article 22) visant à atténuer la responsabilité civile des représentants des salariés au sein des Conseil d'Administration au regard du caractère gratuit de leur mandat. Le Conseil déclare l'article proposé conforme à la Constitution, et plus particulièrement au principe d'égalité. Il ne se prononce pas sur la

En 1994, les neuf sages décidèrent d'aller encore plus loin en proclamant qu'aucun principe de valeur constitutionnelle ne s'opposait à la possibilité d'une exonération totale de responsabilité civile⁷³⁷. Si cette décision peut sembler entrer en contradiction directe avec la décision rendue en 1982, il s'avère finalement qu'elle ne fait que la préciser et la conforter. En effet, était concernée en l'espèce une disposition visant à annihiler toute possibilité d'action en responsabilité à l'encontre des donneurs intervenant dans le processus de procréation médicalement assistée⁷³⁸. Pour admettre la constitutionnalité de cette exonération totale de responsabilité, le Conseil s'appuya de manière implicite sur le fait que toute possibilité de réparation n'était pas exclue en la matière. Ainsi, comme le souligne Christophe Rade, « *si, explicitement, le dispositif ne garantit pas à une éventuelle victime l'effectivité d'un recours contre un autre débiteur, il est évident que toutes les autres actions dirigées notamment contre l'équipe médicale, qui a réalisé la procréation médicalement assistée, demeurent possibles. La loi n'avait d'ailleurs pas besoin de le préciser puisqu'elle ne mettait en place qu'une immunité circonscrite à la seule personne du donneur, pour les raisons que l'on devine, et ne posait aucune prohibition générale d'agir en réparation. Seules les dispositions législatives instaurant un régime général d'immunité, se traduisant par l'interdiction faite à la victime de réclamer réparation de son dommage, heurtent donc les exigences constitutionnelles* »⁷³⁹.

Il est à noter que ces décisions de 1982 et 1994 furent rendues sur le fondement des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, la valeur constitutionnelle du principe de responsabilité pour faute n'ayant été consacrée qu'en 1999, par rattachement au principe de liberté énoncé à l'article 4 de la DDHC⁷⁴⁰.

valeur constitutionnelle des principes de responsabilité et de réparation, mais constate qu'en tout état de cause, l'article 22 ne conviendrait pas à ces derniers. Il énonce ainsi que la principe de responsabilité « *ne s'opposerait pas à l'aménagement de régimes de responsabilité spéciaux moins rigoureux que le régime de droit commun, comme en témoigne d'ailleurs l'alinéa 2 de l'article 1992 du code civil* » en vertu duquel « *la responsabilité relative aux fautes est appliquée moins rigoureusement à celui dont le mandat est gratuit qu'à celui qui reçoit un salaire* ».

⁷³⁷ C.C., 27 juill. 1994, déc. n° 94-343-344 DC, Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal, JORF du 29 juill. 1994, p. 11024.

⁷³⁸ Article 10 de la loi n°94-653 du 29 juillet 1994 relative au respect du corps humain, JORF n°175 du 30 juillet 1994, page 11056.

⁷³⁹ RADE Christophe, « Liberté, égalité, responsabilité », in CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Cahiers du Conseil Constitutionnel n°16 - Les rapports entre le Conseil Constitutionnel et les diverses branches du droit*, Paris, Dalloz (Ed.), juin 2004, p. 187.

⁷⁴⁰ C.C., 9 novembre 1999, déc. n° 99-419 DC, Loi relative au pacte civil de solidarité, JORF du 16 novembre 1999, p. 16962.

Pour rappel, l'article 4 de la DDHC est formulé comme il suit : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi ». Le Conseil Constitutionnel va alors considérer que le corollaire de ce principe de liberté est le principe de responsabilité pour faute en vertu duquel celui qui, par un acte fautif, nuit à autrui en lui causant un dommage, est tenu à une obligation de réparation.

Voir sur ce point l'article de Christophe RADE, « Liberté, égalité, responsabilité », p. 183-184.

C'est enfin par une décision du 22 juillet 2005⁷⁴¹ que le Conseil entreprit de préciser les conditions dans lesquelles l'aménagement de cette responsabilité pour faute pouvait être toléré sans qu'il ne soit porté atteinte aux principes constitutionnels. La décision fait en effet état de deux exigences cumulatives : un motif d'intérêt général justifiant la dérogation d'une part⁷⁴², et l'absence d'atteinte au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction d'autre part.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, on peut tenter de comprendre les précautions ayant entouré l'adoption de l'amendement n°235 (2).

2) Le choix prudent de la pondération

S'agissant tout d'abord de la responsabilité sans faute, il semble qu'une exonération aurait pu être envisagée sans s'attirer les foudres du Conseil Constitutionnel : en effet, aucune violation du principe d'égalité n'aurait pu être prononcée puisque l'objectif du projet d'amendement respectait les critères posés par la Conseil en 2005, à savoir d'une part la satisfaction d'un intérêt général tiré ici d'une plus grande ouverture au public des espaces naturels et d'autre part l'existence d'autres voies de recours juridictionnelles à disposition des victimes. Le législateur ne semblait donc pas soumis à une réelle crainte de censure de la part du conseil des sages du point de vue de la responsabilité sans faute. Le choix de la pondération en lieu et place de l'exonération pour ce fondement de responsabilité résiderait alors davantage dans la volonté de conserver la possibilité d'une indemnisation, même minime, pour les victimes. Il sera en effet rappelé que la responsabilité sans faute occupe une place importante dans le contentieux des espaces naturels.

Concernant la responsabilité pour faute, le choix d'un système de pondération en lieu et place d'un système d'exonération semblait par ailleurs plus approprié au cadre posé par le Conseil Constitutionnel. En effet, une exonération totale de responsabilité de l'ensemble des acteurs amenés à intervenir dans la gestion des espaces mentionnés par le projet d'amendement (propriétaires, gestionnaires, commune, Etat) aurait été conditionnée par la persistance de certaines voies de recours pour les justiciables. Or, ne subsistaient en la matière aucun fondement de responsabilité civile ou administrative susceptible d'être invoqué.

L'option de la pondération apparaissait dès lors plus sûre, et plus adaptée aux exigences du Conseil, qui, comme le soulignent Pascale Deumier et Olivier Gout, se réfère parfois à la

⁷⁴¹ C.C., 22 juill. 2005, déc. n°2005-522 DC, Loi de sauvegarde des entreprises, JORF du 27 juillet 2005, p. 12225.

⁷⁴² L'exigence d'un tel motif est liée au principe d'égalité qui découle de l'article 1^{er} de la DDHC en vertu duquel « *les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* ».

Il convient par ailleurs de rappeler que le Conseil Constitutionnel s'attache à vérifier l'existence d'un motif d'intérêt général, sans toutefois se prononcer sur sa légitimité qui relève de la seule appréciation du législateur.

gravité de la faute pour apprécier la constitutionnalité d'une mesure d'aménagement de responsabilité civile⁷⁴³.

Il ressort enfin de l'exposé des motifs de l'amendement que le système de pondération apparaissait suffisamment adapté à la demande émanant des élus puisqu'il permet au juge de déterminer « *si la victime du dommage a pris un risque en connaissance de cause, si l'autorité de police pouvait intervenir et pour quelle raison elle s'est abstenue* »⁷⁴⁴.

Le débat sur l'exonération aurait pu être relancé en 2009 par la proposition de loi n°344⁷⁴⁵ présentée par la sénatrice Sylvie Goy-Chavent. Cette proposition, portant modification de l'article 1384 du code civil, posait en effet le principe selon lequel « *la responsabilité des propriétaires publics et privés des sites naturels non aménagés et ne permettant pas d'accueillir du public en toute sécurité n'est engagée au titre des dommages causés ou subis à l'occasion de la pratique des loisirs et des sports que dans les conditions et limites prévues par l'article 121-3 du code pénal* », c'est-à-dire en cas de délit non intentionnel. N'excluant ni la responsabilité administrative de la commune, ni la responsabilité des gestionnaires de sites non aménagés, ni la responsabilité pénale au titre des délits non intentionnels, cette proposition aurait éventuellement pu passer l'étape d'un contrôle constitutionnel sans trop de dommages. Frappée de caducité, cette proposition ne fut finalement jamais discutée au Parlement.

Au-delà des circonstances ayant conduit à son adoption, il apparaît que l'effectivité du mécanisme de pondération reste totalement soumise à une appréhension et à une interprétation de la notion de risque inhérent de la part du juge français (§2).

§2/ Une notion fonction de l'appréciation des juges

En laissant le soin aux juges civils et administratifs de moduler la responsabilité des communes, de l'Etat et des propriétaires d'espaces naturels mentionnés à l'article L365-1 du code de l'environnement, le législateur adopte une position plutôt prudente.

Il reste néanmoins qu'en orientant les décisions des juges, sans toutefois s'immiscer outre mesure dans la fonction juridictionnelle, le législateur pose les bases d'une prise en compte du risque inhérent, sans présumer du degré d'appropriation qui en sera faite par le juge (A). Il semble par ailleurs difficile de se prononcer à ce jour sur ce dernier point. Les jurisprudences en la matière font en effet figure de raretés, et il faudra probablement attendre encore quelques années avant de pouvoir procéder à une analyse suffisamment fondée (B).

⁷⁴³ DEUMIER Pascale, GOUT Olivier, «La constitutionnalisation de la responsabilité civile » p. 6. :« *Le degré de gravité de la faute, combiné parfois au motif d'intérêt général, permet en effet non seulement d'apprécier les conditions de mise en œuvre de la responsabilité mais aussi l'étendue de la réparation* ».

⁷⁴⁴ Amendement n°112, présenté par le député Jean-Pierre GIRAN, déposé le 24 novembre 2005.

⁷⁴⁵ Proposition de loi relative à la responsabilité civile des propriétaires de sites naturels, *Doc. parl. S.*, n°344, 2009.

A/ Un encadrement souple de la liberté d'interprétation du juge

Dans son discours préliminaire sur le code civil, Jean-Etienne-Marie Portalis évoquait bien distinctement « *la science du législateur* » d'une part, qui « *consiste à trouver dans chaque matière les principes les plus favorables au bien commun* » et « *la science du magistrat* », dévolue à la mise en action de ces principes⁷⁴⁶.

A travers l'exigence d'une prise en compte de la notion de risque inhérent en tant que critère d'appréciation des responsabilités en présence, le législateur se met au service d'une plus grande naturalité et d'une plus grande ouverture au public des espaces sauvages. Il contribue au-delà de cela, à cultiver une relation Homme-Nature moins immature, ne reposant plus sur des attentes illusoire de sécurité absolument garantie.

Aux fins de mise en action de ce principe de responsabilité modulée, le législateur pose, par l'article L365-1 les bases méthodologiques sur lesquelles devra s'appuyer le juge aux fins de dire le droit et s'inscrit alors dans un processus d'interprétation semi-directif, encadrant avec souplesse⁷⁴⁷ l'intervention juridictionnelle. En cela, sont respectées les exigences posées par le Conseil Constitutionnel, qui a pu admettre dans le passé certaines intrusions poussées du législateur dans la sphère juridictionnelle, en se référant aux principes constitutionnels de séparation des pouvoirs⁷⁴⁸ et d'individualisation des peines⁷⁴⁹.

Si le conseil des sages a pu considérer, qu'il « *n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence* »⁷⁵⁰, au titre du respect du principe de séparation et de l'article 64 de la Constitution, il a en revanche admis que le législateur puisse imposer au juge le prononcé de certaines mesures pénales, à la condition expresse que l'action de ce dernier ne s'en trouve pas totalement paralysée⁷⁵¹. En l'espèce, l'énonciation de critères d'appréciation de

⁷⁴⁶ PORTALIS Jean-Etienne-Marie, *Discours préliminaire au premier projet de code civil*, Paris, Confluences Eds (Ed.), Collection Voix de la Cité, 1998, 78 p.

⁷⁴⁷ André AKAM AKAM rappelle qu'il appartient au législateur de « *décider du degré de précision de la règle de droit, « c'est-à-dire donner à la substance juridique rigidité ou souplesse* » » (Cf. AKAM AKAM André, « La loi et la conscience dans l'office du juge », *Revue de l'ERSUMA* [En ligne – consultée le 29 octobre 2014], juin 2012, n°1, point n°23, <http://revue.ersuma.org/no-1-juin-2012/pratique-professionnelle/LA-LOI-ET-LA-CONSCIENCE-DANS-L>).

⁷⁴⁸ La valeur constitutionnelle du principe de séparation des pouvoirs, par rattachement aux articles 16 et 64 de la Constitution, a été consacrée par la décision du Conseil Constitutionnel du 22 juillet 1980, déc. n° 80-119 DC, Loi portant validation d'actes administratifs, JORF du 24 juillet 1980, p. 1868.

⁷⁴⁹ La valeur constitutionnelle du principe d'individualisation des peines, par rattachement à l'article 8 de la DDHC, a été consacrée par la décision du Conseil Constitutionnel du 22 juillet 2005, déc. n°2005-520, Loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, JORF du 27 juillet 2005, p. 12241.

⁷⁵⁰ C.C., 22 juill. 1980, déc. n° 80-119 DC, Loi portant validation d'actes administratifs, JORF du 24 juillet 1980, p. 1868.

⁷⁵¹ C.C., 9 août 2007, déc. n°2007-554 DC, Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, JORF du 11 août 2007, p. 13478. Etaient concernées les « peines planchers », fixant la peine minimale à prononcer en présence de certains délits. Un dispositif de dérogation à ce système était toutefois proposé, le juge pouvant, en considération des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci, prononcer une peine inférieure au seuil fixé.

responsabilité par le législateur n'outrepasse donc pas les bornes fixées par le bloc de constitutionnalité français. Cette incitation à la modération se retrouve par ailleurs dans certains autres textes juridiques, à l'instar de l'article 1992 du code civil en vertu duquel « *la responsabilité relative aux fautes est appliquée moins rigoureusement à celui dont le mandat est gratuit qu'à celui qui reçoit un salaire* ».

Sitôt la règle énoncée, se pose toutefois la question de son appropriation concrète par le juge. Le critère de risque inhérent doit certes être pris en compte dans l'appréciation des responsabilités de l'Etat, de la commune, et des propriétaires des sites énumérés à l'article L365-1 du code de l'environnement. Mais dans quelle mesure ? Le degré de risque considéré sera-t-il apprécié de manière variable selon l'espace considéré ? Comment cette notion était-elle appréhendée jusqu'à ce jour ?

Nombre d'interrogations qui amènent dans un premier temps à s'interroger sur le processus décisionnel des juges. En la matière, les analyses doctrinales sont nombreuses, et les conceptions du rôle du juge plurielles. Si les adeptes de l'interprétation exégétique⁷⁵² résument la fonction juridictionnelle à l'énoncé des textes de loi, les partisans d'une interprétation téléologique vont dans le sens d'une réelle inscription du juge dans la démarche normative, à travers la recherche des objectifs poursuivis par la loi⁷⁵³. La première théorie, garante d'une certaine stabilité du droit, fit l'objet de vives critiques quant à sa rigidité, notamment en cas de textes lacunaires. Dominant la pensée juridique jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, elle fut finalement rattrapée par la théorie de l'interprétation téléologique apparue au XX^{ème} siècle, qui plus souple, permet de mieux s'adapter aux évolutions sociétales⁷⁵⁴. A ce jour, les deux théories sont utilisées de manière complémentaire.

Or, si l'interprétation littérale de l'article L365-1 du code de l'environnement n'exige qu'une simple prise en compte de la notion de risque inhérent dans l'appréciation des responsabilités en présence, l'interprétation téléologique conduit plutôt à penser que cette notion doit être mobilisée à des fins de modération conséquente dans un objectif de conservation de l'état naturel des espaces considérés. Soutenant l'école de l'analyse téléologique, Jean-Pierre Magnant estime pour sa part que « *la loi ne fixe que des limites à l'intérieur desquelles le juge est libre* »⁷⁵⁵. Cette réflexion amène toutefois à s'interroger sur les mouvements opérés à l'intérieur de cet espace de liberté, et notamment sur l'exercice de la motivation juridique.

Voir également C.C., 29 sept. 2010, déc. 2010-40 QPC, JORF du 30 septembre 2010, p. 17782. - C.C., 29 sept. 2010, déc. 2010-41 QPC, JORF du 30 septembre 2010, p. 17783. En l'espèce, malgré l'imposition d'une mesure d'annulation de permis de conduire en cas de récidive de conduite sous l'emprise d'alcool, le juge restait libre de fixer les modalités de cette annulation et d'appliquer des peines complémentaires.

⁷⁵² Appelée également interprétation littérale.

⁷⁵³ Cette double conception se retrouve dans d'autres Etats, à l'instar du Canada où se confrontent théorie de l'interprétation littérale et théorie structurante du droit. Voir en ce sens l'article de Mélanie SAMSON, « La théorie structurante du droit : plaidoyer pour une redéfinition de l'agir juridique », *Lex Electronica*, [En ligne – consultée le 29 octobre 2014], 2009, vol. 14, n°1, http://www.lex-electronica.org/docs/articles_234.pdf

⁷⁵⁴ Sur ces différents points, se reporter à l'analyse de Claudia GHICA-LEMARCHAND, « L'interprétation de la loi pénale par le juge », in SENAT, *L'office du juge – actes du colloque des 29-30 septembre 2006*, Paris, Sénat (Ed.), 2006, http://www.senat.fr/colloques/office_du_juge/office_du_juge9.html

⁷⁵⁵ MAGNANT Jean-Pierre, « L'anthropologie juridique et « la coutume » », *Revue Droit et Cultures*, 2004, hors-série 2004/4, p. 283

L'acte de juger, de par son rattachement aux sociétés humaines et aux hommes, est empreint d'une certaine subjectivité. Quel que puisse être le talent du juge, les décisions sont rendues sur la base d'une conception personnelle de la justice.

Savant mélange de sagesse, recul, et conscience, le jugement ne se limite pas à une énonciation déshumanisée de la règle de droit. En ce sens, les conseils d'Oswald Baudot formulés en 1974 à l'attention des jeunes magistrats résonnent encore : « *dans vos fonctions, ne faites pas un cas exagéré de la loi et méprisez généralement les coutumes, les circulaires, les décrets et les jurisprudences, il vous appartient d'être plus sages que la Cour de cassation si l'occasion s'en présente. La justice n'est pas une vérité arrêtée en 1810, c'est une création perpétuelle. Elle sera ce que vous en ferez. (...) Consultez le bon sens, l'équité ou l'amour du prochain plutôt que l'autorité ou la tradition. La loi s'interprète. Elle dira ce que vous voulez qu'elle dise* »⁷⁵⁶. Sans rejoindre Oswald Baudot dans ses propos, le professeur Christian Atias, met quant à lui en lumière le défi que représente la motivation judiciaire, qui « *semble vouée à une inexorable ambiguïté* » en ce qu'elle résulte « *d'une obligation légale, mais répond à un besoin qui est, à la fois, de conscience et de logique* »⁷⁵⁷.

Au-delà de la difficulté qu'il suppose, l'exercice de motivation revêt un caractère fondamental en ce qu'il doit permettre au juge de prendre de la hauteur et d'identifier, parmi une masse d'éléments, la question de droit à laquelle il convient de répondre. Passé cette étape, il se trouve alors en mesure de réaliser l'inventaire des possibles, et de faire émerger la solution qui lui semble la plus adaptée à la question posée. Le respect de ce cheminement intellectuel se révèle d'une absolue nécessité aux fins de « *résister à sa première impression, à son premier mouvement, avant de se forger une conviction* »⁷⁵⁸. Si le juge est ainsi continuellement appelé à remettre en question ses propres représentations, il demeure qu'en recherchant la meilleure solution et en motivant sa décision, il exprime une partie de son identité dont il ne peut se défaire. Ainsi, « *il décline son identité de juriste sinon d'homme. Parce qu'il livre ses raisons de décider, il se dévoile. Il dit comment et par quoi il se convainc, ce qui lui importe et ce qui la laisse indifférent* »⁷⁵⁹. Cette subjectivité dans le processus décisionnel est également évoquée outre-Atlantique par la professeure canadienne Mélanie Samson. Celle-ci dénonce le caractère irréaliste de la théorie de l'interprétation littérale en mettant en exergue le fait que les décisions ne peuvent faire l'économie d'être influencées par les croyances, valeurs, opinions ou expériences des juges. Elle évoque à l'appui de ses écritures plusieurs études ayant démontré une différence d'appréhension des problèmes juridiques entre les hommes et les femmes, du fait de parcours de vie différents, et illustre ce point en évoquant l'arrêt « *Gould c. Yukon Orders of Pioneers* »⁷⁶⁰ rendu par la Cour Suprême du Canada. En l'espèce, se posait la question de savoir si le rejet d'une

⁷⁵⁶ BAUDOT Oswald, « Harangue à tous les magistrats qui débutent – 1974 », discours repris dans l'article d'Alice PEZARD, « L'éthique du juge », *Les Petites Affiches*, 1995, n° 113, 20 septembre 1995, p. 12-14.

⁷⁵⁷ ATIAS Christian, « Crise de la motivation judiciaire ? », in COUR DE CASSATION, *Droit et technique de cassation – actes du colloque du 17 mai 2005*, Paris, 2005, http://www.courdecassation.fr/venements/23/colloques_activites_formation_4/2005_2033/intervention_m_atias_1_8108.html

⁷⁵⁸ *Idem.*

⁷⁵⁹ *Idem.*

⁷⁶⁰ Cour Suprême Canadienne, *Gould c. Yukon Order of Pioneers*, 1996, n°23584, Rec. 571.

demande d'adhésion à une association fondée sur le sexe constituait une discrimination prohibée par la loi. A cette occasion, Mme Samson relève que la Cour s'est clairement « *partagée en fonction du sexe des juges, les femmes ayant conclu à l'existence d'une discrimination fondée sur le sexe et les hommes non* »⁷⁶¹.

Se pose alors la question de savoir comment le juge, en tant qu'individu, est susceptible de s'approprier un critère d'appréciation des responsabilités qui lui est soufflé par le législateur, à l'instar du risque inhérent. Car si cette notion se retrouvait jusqu'alors de manière implicite derrière certaines décisions des juges civil et administratif, elle devra dorénavant être expressément intégrée au sein des motifs décisionnels. Le juge devra alors prendre le soin d'utiliser la notion de « risque inhérent » à la place des traditionnelles formulations de « risque auquel les victimes pouvaient s'attendre », ou de « risques normaux ». Carole Hernandez-Zakine évoque par ailleurs la possible la mise en place, par le biais du risque inhérent, d'une sorte de « *présomption d'imprudence* »⁷⁶² qui pèserait sur les victimes de dommages : « *cette approche par la nature des espaces aboutit en réalité à considérer que la victime accepte de prendre plus de risques dans un milieu naturel peu aménagé que dans un milieu naturel aménagé. La victime devra être plus prudente dans un milieu naturel peu aménagé que dans un milieu naturel aménagé. Il y a présomption d'imprudence de sa part dès lors qu'elle évolue dans un espace peu aménagé qui réclame de sa part plus de précautions* »⁷⁶³.

S'agissant de l'expression de la subjectivité, il est possible de s'interroger : un juge randonnant le dimanche en famille sur le littoral sera-t-il moins enclin à restreindre les responsabilités au regard du risque inhérent que le juge familial des activités de loisirs de montagne ?

Le législateur ne fait pas par ailleurs pas obstacle à ce que le juge prononce des exonérations de responsabilité sur le fondement du risque inhérent. Celles-ci pourraient se concentrer en particulier sur les hypothèses de responsabilité sans faute.

Bien que ne permettant pas réellement de limiter les fluctuations et revirements jurisprudentiels en matière de contentieux des espaces naturels, l'article L365-1 revêt un intérêt certain en dévoilant la notion de risque inhérent: le texte amorce par cela une réflexion sur notre rapport à la nature, sur les comportements contentieux, et sur la responsabilisation des amateurs de nature. Cette évolution sociétale ne saurait toutefois se limiter aux seuls espaces énumérés par le texte : le message mérite d'être diffusé plus largement, relayé à la

⁷⁶¹ SAMSON Mélanie, «La théorie structurante du droit : plaidoyer pour une redéfinition de l'agir juridique », *Lex Electronica*, [En ligne – consultée le 29 octobre 2014], 2009, vol. 14, n°1, p. 7 http://www.lex-electronica.org/docs/articles_234.pdf

L'auteur se réfère notamment à l'étude de Marie-France MAJOR, « Neuf à zéro ne suffit plus : Gould c. Yukon Order of Pioneers et la perspective féminine », *Osgoode Hall L.J.*, 1996, n°34, p. 271.

⁷⁶² HERNANDEZ-ZAKINE Carole, « Le patrimoine commun et la propriété privée ou comment établir les droits et devoirs de chacun – l'exemple de l'accès à la nature », *Bulletin de liaison de l'Association Française du Droit Rural (AFDR)* [en ligne – consulté le 21 octobre 2014], mars 2006, p. 29, http://www.droit-rural.com/document/060327_accesnature.pdf

⁷⁶³ Idem.

fois par les juges amenés à connaître du contentieux des espaces naturels dans leur ensemble, et au niveau local, par les propriétaires et gestionnaires de site à titre préventif⁷⁶⁴. Ainsi, l'article L365-1 du code de l'environnement pourrait conduire les juges à intégrer la notion de risque inhérent dans la motivation de décisions relatives à d'autres espaces naturels, se situant en dehors du champ d'application matériel du texte. Carole Hernandez-Zakine y voit ainsi « *un signe fort adressé à l'ensemble des juges à l'occasion d'accidents survenus dans les espaces naturels banaux* »⁷⁶⁵.

Cette hypothèse est d'ailleurs corroborée par quelques décisions rendues par la justice administrative. En effet, si les applications jurisprudentielles de l'article L365-1 du code de l'environnement sont aujourd'hui absentes, il apparaît que les deux critères d'appréciation posés par le texte sont néanmoins mobilisés par le juge pour se prononcer dans le cadre de litiges mettant en scène des espaces naturels au sein desquels les règles de responsabilité ne font l'objet d'aucun encadrement spécifique (B).

B/ Une transposition jurisprudentielle à d'autres espaces

Le juge administratif a eu l'occasion de statuer à plusieurs reprises sur des litiges relatifs à des accidents survenus au cours de randonnées en espaces naturels. Cependant, si le juge n'a pas encore eu à se prononcer sur des accidents survenus au sein de cœurs de parcs nationaux, réserves naturelles, sites relevant du Conservatoire du littoral ou sentiers inscrits au PDIPR, il a eu à connaître de litiges relatifs au domaine public maritime ou aux forêts domaniales, donc en dehors du champ d'application territorial de l'article L365-1 du code de l'environnement. En analysant ces décisions, il est intéressant de voir que le juge s'approprie le raisonnement déroulé par le législateur dans le cadre de l'article L365-1, et l'applique à des sites n'ayant pas retenu l'attention du législateur⁷⁶⁶.

Un premier arrêt, rendu peu de temps après l'entrée en vigueur de la loi du 14 avril 2006 illustre particulièrement ce point. En l'espèce, une promeneuse s'était blessée à la suite d'une chute sur un cheminement piétonnier aménagé sur le domaine public maritime, sur un site s'inscrivant dans le périmètre du Parc naturel régional des caps et des marais d'Opale. Recherchant la responsabilité du Parc, en tant que maître d'ouvrage de la parcelle, et de la commune d'Audresselles au titre de la carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police, la demanderesse sollicitait la réparation des préjudices subis, à savoir une incapacité de 50% et une inaptitude au travail. Pour refuser de faire droit à cette demande, et confirmer le jugement du tribunal administratif de Lille du 1^{er} mars 2005, le juge de la Cour

⁷⁶⁴ Cette mesure a pu être inscrite au sein de certains arrêtés portant de création de réserve biologique intégrale, à l'instar de l'arrêté du 10 novembre 2010 portant création de la réserve du Kertoff, BO de l'Écologie, de l'Énergie, du développement durable et de l'Aménagement du territoire du 25 mars 2011, n° 5, article 5 : « *les personnes amenées à circuler dans la réserve hors des itinéraires pédestres sécurisés, dans le cadre d'activités autorisées par l'ONF, seront averties par écrit des risques inhérents à l'absence d'intervention portant sur la sécurité* ».

⁷⁶⁵ HERNANDEZ-ZAKINE Carole, *op.cit.*, p. 27.

⁷⁶⁶ Cette transposition est évoquée par Jean-Marc FEVRIER, « Espaces naturels sensibles des départements », *J.-CL. Environnement et Développement durable*, fasc. 3550, 13 oct. 2012, point n°17.

Administrative d'Appel de Douai prit le soin de recourir aux critères posés par la loi du 14 avril 2006 pour motiver sa décision au fond⁷⁶⁷. Le risque inhérent fut ainsi pris en compte dans le cadre d'un premier considérant, le juge estimant que « *l'aménagement ne créait pas un obstacle excédant les dangers que les usagers d'un tel chemin, situé dans un environnement naturel, à proximité du littoral maritime, doivent s'attendre à rencontrer* ». La requérante avait en effet chuté alors qu'elle quittait la passerelle de bois pour rejoindre des blocs rocheux faisant office d'escaliers, aménagements qualifiés d'un ouvrage public. L'irrégularité des blocs, et la hauteur des marches, faisaient ainsi partie des risques intrinsèques à la circulation au sein de cet espace littoral qui auraient dû susciter une vigilance particulière de la part de la demanderesse.

Le juge fit ensuite mention dans un second considérant des mesures d'information prises, dans le cadre de la police de la circulation, par les autorités chargées d'assurer la sécurité publique, en se prononçant comme il suit : « *le fait que cet aménagement n'ait pas fait l'objet d'une signalisation spécifique à l'entrée de la passerelle n'est pas constitutif d'une faute du maire de la commune d'Audresselles dans l'exercice des pouvoirs de police* ». A la lecture de ce considérant, il semble donc que le juge estime que le risque inhérent à l'encontre duquel il était facile de se prémunir puisse justifier une absence de mesures d'information préventives de la part du maire de la commune. La décision de la Cour Administrative d'Appel de Douai revêt donc un intérêt particulier en ce qu'elle mobilise les critères précités au sein d'un espace naturel aménagé pour l'accueil du public. En ces lieux, le juge aurait pu être tenté d'accorder une moindre place à la notion de risque inhérent. Force est de constater qu'il n'en est rien, la juridiction d'appel allant jusqu'à prononcer une absence de responsabilité du Parc Naturel Régional et de la commune, et ce, en présence d'un dommage corporel d'une gravité non négligeable.

Plus récemment, le juge administratif a réitéré cette application des critères posés par l'article L365-1 du code de l'environnement dans le cadre d'un litige opposant une usagère d'une forêt domaniale de l'Etat, à l'Office National des Forêts, gestionnaire forestier, et à la commune, pour le compte de laquelle avaient été entrepris des travaux sur le site⁷⁶⁸. En l'espèce, au cours d'une promenade, la requérante, accompagnée de trois autres personnes, s'était écartée d'un chemin de grande randonnée afin de pique-niquer. Le groupe avait alors entrepris de gravir une pente sur laquelle se trouvaient des billots de bois, résidus d'une opération d'abattage réalisée plusieurs mois auparavant, financée par la commune d'Allos et supervisée par l'ONF. En s'asseyant sur l'un des billots, deux des randonneurs le déstabilisèrent, et celui-ci dévala la pente, blessant la requérante positionnée en contrebas. Celle-ci, réclama réparation du préjudice subi, sur le fondement du dommage de travaux publics et de la carence du maire dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police au titre de la sécurité publique.

Après avoir balayé la responsabilité de l'ONF en soulignant qu'aucun lien de causalité directe ne saurait être identifié entre les travaux achevés, et l'accident survenu dix mois plus tard, la Cour Administrative d'Appel de Marseille examine l'action du maire. Elle rappelle dans un

⁷⁶⁷ CAA Douai, 27 juin 2006, n°05DA00563.

⁷⁶⁸ CAA Marseille, 19 juin 2014, n° 12MA03846.

premier temps qu'il appartient à ce dernier de signaler spécialement les dangers excédant ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement, par leur prudence, se prémunir.

Aux fins d'identifier ces dangers « anormaux », elle recourt dans un second temps aux critères posés par l'article L365-1 du code de l'environnement. Elle relève ainsi l'existence de mesures d'information : *« considérant qu'il résulte de l'instruction que, sur le parc de stationnement à l'entrée du sentier emprunté par les randonneurs, un panneau prévenait les promeneurs non seulement des risques d'avalanches, mais aussi de ce qu'ils s'engageaient sur un itinéraire de haute montagne non sécurisé »*. Puis la Cour souligne que le fait que les caractéristiques morphologiques du terrain de montagne supposaient l'existence de certains périls inhérents contre lesquels les randonneurs auraient dû se prémunir : *« les promeneurs, qui s'engagent dans la forêt domaniale du Haut-Verdon, ne peuvent ignorer les risques auxquels ils s'exposent, qui résultent de la configuration du terrain et sont habituels dans une zone présentant des caractéristiques montagneuses [...] la configuration des lieux, présentant une certaine déclivité et restés à l'état naturel, permettait aux promeneurs qui sortaient du sentier pour s'engager sur la pente sur laquelle se trouvaient des troncs d'arbres dont ils n'étaient pas en mesure d'apprécier la stabilité, d'évaluer les risques auxquels ils s'exposaient ce faisant »*. L'examen successif de ces deux points conduit la Cour à conclure à la présence d'un risque « normal », ne justifiant pas une intervention du maire au titre de ses pouvoirs de police.

Il est certain qu'il conviendra d'attendre encore quelques années avant de prendre un recul suffisant sur les implications du critère de risque inhérent en termes de responsabilité. Néanmoins, les arrêts évoqués ci-dessus révèlent que le juge administratif est en mesure de mobiliser cette notion aux fins de prononcer une absence de responsabilité des gestionnaires de site naturels et des communes, et ce même en présence de dommages corporels importants ou lorsqu'entre en jeu un espace naturel ayant fait l'objet de certains aménagements. Le risque inhérent permet en effet de positionner le curseur du risque à signaler, et marque de ce fait le seuil d'engagement des responsabilités, et ce, même en dehors du champ d'application de l'article L365-1 du code de l'environnement.

Cet écho pourrait préfigurer l'état de la jurisprudence à venir, à moins que le juge civil ne s'y oppose au regard du contexte de socialisation du risque évoqué au sein du titre premier de ce travail.

CONCLUSION DE SECTION 2 :

Caractérisée par un champ d'application limité, l'article L365-1 du code de l'environnement impose la prise en compte du risque inhérent dans le cadre de litiges faisant suite aux accidents survenus au sein de certains espaces ayant vocation à rester naturels. Le juge reste toutefois libre de décider quel niveau d'influence conférer à la notion dans la motivation des décisions. Si à ce jour cours d'appels et juridictions de cassation n'ont pas encore eu l'occasion de mobiliser l'article L365-1, celui-ci a trouvé écho auprès du juge administratif dans le cadre de litiges excédant le champ territorial du texte.

CONCLUSION DE CHAPITRE 1 :

La notion de risque inhérent aux espaces naturels transparaît depuis le XIX^{ème} siècle au travers de la jurisprudence relative aux milieux montagnards et de textes disparates portant exonérations de responsabilités au sein de certains espaces naturels ouverts au public. Avec le développement du tourisme et le succès des loisirs de nature, le raisonnement traditionnellement appliqué à la montagne se retrouve même dans le cadre de jugements appliqués aux espaces littoraux. La notion est finalement intégrée dans la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux et parcs naturels marins, qui crée un nouvel article L365-1 dans le code de l'environnement. A travers ce texte, le législateur exige la prise en compte du risque inhérent dans l'appréciation des responsabilités civiles et administratives de l'Etat, des communes, et des propriétaires d'espaces naturels, à la suite de dommages survenus en cœur de parc national, en réserve naturelle, sur des terrains relevant du Conservatoire du littoral, ou sur des sentiers inscrits au PDIPR.

Si à ce jour l'article L365-1 n'a pas encore trouvé à être mobilisé au sein d'arrêts, il apparaît que le texte a contribué à inspirer le juge administratif qui tient compte du critère de risque inhérent dans le cadre de litiges survenus sur des territoires se situant au-delà du champ d'application territorial de la loi. Ainsi, législateur et juge font transparaître une certaine volonté de repenser les dimensions et la perception du risque au sein des sites naturels. Aux fins de conforter cette tendance, et d'éviter tout revirement jurisprudentiel préjudiciable aux propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels, il ne semble pas excessif de chercher à stabiliser ce changement de paradigme en dehors des espaces listés par l'article L365-1 du code de l'environnement. Même si la question des moyens pouvant être mobilisés à cette fin se posera, il peut paraître utile de dresser un panorama prospectif des hypothèses de travail en la matière et de voir de quelle manière la prise en compte du risque inhérent peut conduire à une réorganisation des mécanismes d'indemnisation (chapitre 2).

Chapitre 2/ Le renforcement de la prise en compte du risque inhérent, source de réorganisation des mécanismes d'indemnisation

La prise en compte des risques inhérents aux espaces naturels s'inscrit dans une vision renouvelée du rapport de l'homme moderne à la nature et aux espaces sauvages. Cette prise en compte n'en étant encore qu'à ses prémises, se pose alors la question de savoir quelles pistes peuvent être envisagées en vue de renforcer le rayonnement de la notion de risque inhérent, et de parvenir à mieux intégrer son acceptation au sein du corpus juridique français. Les hypothèses de travail dans cet objectif conduisent à réorganiser les mécanismes d'indemnisation applicables, et peuvent être regroupées en deux catégories : d'un côté les dispositifs susceptibles de compléter le cadre actuel posé par l'article L365-1 du code de l'environnement (section 1), de l'autre, les dispositifs législatifs allant au-delà de ce cadre et tendant vers une exonération totale de responsabilité (section 2).

Section 1/ Le confortement de la pondération de responsabilité : une piste à étudier

L'encadrement du champ d'application de l'article L365-1 du code de l'environnement demeure restrictif. Or, il apparaît que l'influence de la notion de risque inhérent pourrait se trouver renforcée dans l'hypothèse de certaines extensions du champ considéré. Le recours à des critères de pondération de responsabilité pourrait alors être étendu à de nouveaux territoires, matières et acteurs. Toutefois, il apparaît nécessaire de cibler les extensions les plus judicieuses qui pourront constituer une réelle avancée (§1). Par ailleurs, la responsabilité des propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels, ou la responsabilité des autorités publiques, pondérée au regard de la notion de risque inhérent, pourrait également être modulée spontanément par le juge, en référence à d'autres critères qui appuieraient la thèse qu'il n'est ni opportun, ni réellement possible de domestiquer la nature sauvage (§2).

§1/ Les hypothèses d'extension du champ d'application de l'article L365-1 du code de l'environnement

Le caractère restreint du champ d'application de l'article L365-1 du code de l'environnement pose la question de la faisabilité et de l'opportunité de son extension.

S'il apparaît que l'intérêt d'un élargissement des champs d'application matériel et personnel du texte n'est pas toujours évident (A), une extension du champ d'application territorial semble pour sa part plutôt opportune (B).

A/ L'extension des champs matériel et personnel: un intérêt relatif

En vertu de l'article L365-1 du code de l'environnement, le juge doit apprécier, en prenant en compte la notion de risque inhérent « *la responsabilité civile ou administrative des propriétaires de terrains, de la commune, de l'État ou de l'organe de gestion de l'espace naturel, à l'occasion d'accidents survenus dans le cœur d'un parc national, dans une réserve naturelle, sur un domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou sur les voies et chemins visés à l'article L. 361-1, à l'occasion de la circulation des piétons ou de la pratique d'activités de loisirs [...]* ».

Cette délimitation stricte des champs d'application matériel et personnel posée par le texte peut éventuellement poser question. Une extension de ces champs pourrait-elle se révéler opportune, ou contraire, dénuée de réel intérêt ? S'il semble que le champ d'application matériel de l'article revêt un caractère cohérent en certaines matières (1), ce dernier pourrait être utilement élargi, de même que son champ d'application personnel (2).

1/ Intérêt limité de l'extension du champ d'application matériel

Il est possible de relever que le texte ne vise en premier lieu que les responsabilités civile et administrative. Le volet pénal de la responsabilité est donc maintenu.

Par ailleurs, ne sont concernées que la circulation piétonne et la pratique d'activités de loisirs. La terminologie employée permet cependant d'englober de nombreux usages, parmi lesquels certains type de circulation non piétonne, à l'instar des pratiques équestres ou vététistes. Elle ne recouvre cependant pas toutes les activités recensées au sein des espaces naturels : ainsi, un accident survenu dans le cadre de l'exercice d'une mission professionnelle ne devrait pas se voir appliquer les règles énoncées ci-dessus.

S'agissant en tout premier lieu de la matière pénale, l'hypothèse d'un maintien de responsabilité apparaît tout à fait souhaitable et ne semble pas porter de préjudice excessif aux propriétaires et autorités visés par le texte. Ce fondement permet en effet une reconnaissance du statut de victime, qui revêt un caractère primordial en termes d'acceptabilité sociale. Les hypothèses d'engagement de la responsabilité pénale en cas de réalisation d'un risque naturel en espace sauvage devraient par ailleurs concerner majoritairement les délits non intentionnels : or, en cette matière, la responsabilité pénale des personnes physiques et morales ne pourra être engagée que de manière restrictive puisqu'il conviendra de rechercher l'absence d'accomplissement des diligences normales compte tenu le cas échéant, de la nature des missions, fonctions, compétences, pouvoirs et moyens dont disposait le propriétaire ou gestionnaire de l'espace naturel protégé. La notion de risque inhérent devrait donc concourir à écarter cette responsabilité, étant entendu que le défaut d'aménagement d'un espace ne devrait pas être considéré comme l'absence d'accomplissement de diligences normales.

De plus, l'intervention du législateur par le biais de la loi Fauchon⁷⁶⁹ a également permis de limiter les hypothèses d'engagement de la responsabilité pénale des personnes physiques en exigeant la commission d'une faute caractérisée ou la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement. Or en espace naturel, la lutte contre le risque inhérent n'est pas érigée en obligation légale, hormis dans le domaine du risque d'incendie de forêt.

En second lieu, s'agissant des accidents survenus en dehors de l'hypothèse d'une simple circulation piétonne ou de l'exercice d'activités de loisirs, une extension du champ d'application de l'article L365-1 du code de l'environnement peut sembler appropriée à certaines situations. Il sera pris pour exemple les hypothèses d'accidents subis au cours d'une circulation motorisée, à des fins autres que récréatives, ou les dommages affectant des objets immobiliers. Dans le premier cas, il convient de noter que la loi n°91-2 du 3 janvier 1991⁷⁷⁰, précisée par une circulaire en date du 6 septembre 2005⁷⁷¹ et une instruction en date du 13 décembre 2011⁷⁷², pose un principe d'interdiction générale de circulation des véhicules terrestres à moteur en espace naturel en dehors des voies ouvertes à la circulation publique⁷⁷³. Toutefois, certaines exceptions sont admises : une dérogation permanente a ainsi été instaurée pour les véhicules utilisés dans le cadre d'une mission de service public. Existente également plusieurs dérogations non permanentes, pour les véhicules utilisés à des fins professionnelles, de recherche, d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels, ou pour les véhicules des propriétaires de terrain et ceux de leurs ayants-droit⁷⁷⁴.

Il existe donc plusieurs cas de figure dans lesquels des personnes peuvent être blessées au cours d'une circulation motorisée en espace naturel. Ces hypothèses gravitent autour de l'exercice de missions professionnelles, ce qui explique sans doute que le législateur n'ait pas intégré ce type d'accident au sein de l'article L365-1 du code de l'environnement.

Les accidents du travail relèvent en effet d'un régime d'indemnisation spécifique performant⁷⁷⁵, que le législateur n'a sans doute pas souhaité déstabiliser par l'introduction d'une dérogation exceptionnelle. Ainsi, un exploitant agricole blessé par une chute de pierre,

⁷⁶⁹ Cf. *supra*, p. 122 et suivantes.

⁷⁷⁰ Loi n°91-2 du 3 janvier 1991 relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes, JORF n°4 du 5 janvier 1991, page 235.

⁷⁷¹ Circulaire du 6 septembre 2005 relative à la circulation des quads et autres véhicules à moteur dans les espaces naturels, NOR : DEVG0540305C.

⁷⁷² Instruction du gouvernement du 13 décembre 2011, complétant la circulaire du 6 septembre 2005 relative à la circulation des quads et autres véhicules à moteur dans les espaces naturels et donnant des orientations pour le contrôle de la réglementation en vigueur, NOR : DEVD1132602J.

⁷⁷³ Principe repris aux articles L362-1 et R362-2 du code de l'environnement.

⁷⁷⁴ Le maire, ou le préfet conservent dans toutes ces hypothèses le pouvoir de réglementer ou d'interdire l'accès à certains secteurs d'une commune, en vertu des articles L2213-4 et L2215-3 du code général des collectivités territoriales.

⁷⁷⁵ Ce régime fut institué à l'origine par la loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités dans les accidents du travail (JORF du 10 avril 1898, page 2209). Il figure aujourd'hui aux articles L411-1 et suivants du code de la sécurité sociale, l'article L411-1 définissant la notion d'accident du travail : « accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail à toute personne salariée ou travaillant, à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit, pour un ou plusieurs employeurs ou chefs d'entreprise ».

Concernant les travailleurs indépendants, existe différents régimes sociaux des travailleurs indépendants prenant en charge les dépenses en cas d'accident du travail.

alors qu'il circulait sur son tracteur sur une parcelle agricole, ne disposera pas de voies de recours à l'encontre du propriétaire de l'espace naturel ayant autorisé par convention son occupation du site, mais pourra obtenir réparation du préjudice subi sur son lieu de travail par les organismes auprès desquels il aura cotisé. Il en sera de même des occupants d'un véhicule de secours ayant pénétré en espace naturel. Pour l'ensemble de ces hypothèses, l'extension du champ d'application de l'article L365-1 n'apparaît donc pas indispensable.

Se pose alors la question de l'intérêt d'une extension du champ d'application matériel et personnel de l'article L365-1 du code de l'environnement (2).

2/ Intérêt relatif de l'extension du champ d'application matériel et personnel

En d'autres hypothèses, les champs d'application matériel et personnel de l'article L365-1 du code de l'environnement pourraient trouver à être élargis aux fins d'une meilleure prise en compte du risque inhérent dans un cadre contentieux.

L'endommagement de biens immobiliers situés au sein d'un espace naturel mentionné à l'article L365-1, pourrait par exemple être concerné. Selon ce scénario, la dégradation ou destruction d'éléments bâtis à vocation agricole ou autres aménagements piétonniers de type passerelle, observatoires, etc., pourrait donner lieu à réparation, à condition que le prononcé de cette dernière tienne compte des risques intrinsèques à la naturalité des espaces considérés. Afin de déterminer l'opportunité de cette extension du champ d'application de l'article L365-1 du code de l'environnement, il convient dans un premier temps d'examiner la situation actuelle. A ce jour, en dehors de l'hypothèse d'une catastrophe naturelle reconnue par arrêté interministériel⁷⁷⁶, les dommages matériels résultant de la réalisation d'un risque naturel ne sont couverts que par des contrats d'assurance spécifiques, et ne bénéficient pas d'une couverture systématique au sein des contrats les plus répandus, à l'instar des contrats d'assurance « habitation » ou « entreprise ». Dès lors, en l'absence de conclusion d'une convention *ad hoc*, le contentieux apparaît comme la seule voie ouverte aux victimes pour obtenir indemnisation des préjudices subis. L'occupant ou le propriétaire de locaux endommagés par un éboulement ou une avalanche, peuvent par exemple réclamer réparation des préjudices subis auprès du gardien de l'élément dommageable ou du maire qui était au courant du risque et n'a pas pris les mesures nécessaires aux fins de prévenir ce dernier. Dans ces hypothèses, la prise en compte du risque inhérent dans l'appréciation des responsabilités encourues présenterait l'intérêt de désamorcer l'illusion d'une sécurité fictive au sein d'espaces dangereux, sans nécessairement conduire à une exonération totale de responsabilité.

⁷⁷⁶ En l'espèce, intervient le régime d'indemnisation « cat nat », associant Etat et sociétés d'assurances. Celui-ci fut mis en place par les lois 13 juillet 1982 (loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, JORF du 14 juillet 1982, page 2242) et 2 février 1995 (loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995, page 1840).

Le jeu de l'article L365-1 du code de l'environnement conduirait également à faire germer l'idée d'une acceptation du risque, ou d'une suppression de celui-ci par la déconstruction d'éléments bâtis qui auraient déjà subi plusieurs dommages successifs. Cette idée de déconstruction est d'ailleurs d'ores et déjà mise en œuvre s'agissant des aménagements réalisés par les propriétaires de sites naturels : mais ici, ce n'est pas le risque contentieux qui gouverne la décision de ne pas maintenir un ouvrage mais une vision à long terme de la gestion de l'espace sauvage. Rien ne sert de rebâtir une passerelle emportée par les eaux à chaque inondation. Au-delà des aménagements légers, la question de la déconstruction s'avère plus délicate en présence bâtiments exploités : avec ces derniers peuvent en effet disparaître certaines pratiques pastorales ou agricoles traditionnelles, ce qui soulève la question du degré de naturalité souhaité au sein des espaces naturels concernés. Veut-on réellement un espace vierge de toute intervention humaine, ou désire-t-on concilier préservation des équilibres écologiques et maintien d'usages locaux peu impactants pour les sites considérés ? Concernant les bâtiments privés enclavés au sein d'espaces naturels, le message de la déconstruction est également particulièrement difficile à véhiculer. L'attachement au lieu et les considérations pratiques et économiques entourant un éventuel départ se heurtent à une appréciation objective des risques encourus, notamment s'il s'agit de la résidence principale du propriétaire des lieux. Déconstruire, pour aller où ? Déconstruire, revendre, à quel prix ? Les personnes ne pouvant pas quitter les lieux pour des raisons financières n'ont en effet parfois pas d'autre choix que de vivre avec le risque.

L'un des moyens de déconstruire et protéger les personnes en cas de grave menace pour la vie humaine pourrait être une acquisition amiable ou une expropriation par la sollicitation du fonds de prévention des risques naturels majeurs (fonds Barnier)⁷⁷⁷. A défaut, une acquisition de la propriété bâtie par le propriétaire des espaces naturels avoisinants pourrait être négociée. Ce dernier prendrait alors en charge le coût de la déconstruction. Cette hypothèse n'est cependant pas généralisable à l'ensemble des sites naturels. Lorsque ces derniers appartiennent à une personne publique, le principe de sauvegarde des deniers publics pourra s'opposer à une acquisition de bâti aux seules fins de déconstruction. Par ailleurs, certaines personnes publiques propriétaires de sites naturels peuvent être investies d'une mission de protection des espaces sauvages peu compatible avec l'acquisition de bâti. Il en sera ainsi du Conservatoire du littoral ou des départements au titre de leur politique d'acquisition d'espaces naturels sensibles, qui devront justifier de l'intérêt de cette acquisition au regard de la préservation des milieux. Les arguments tirés de la nécessité d'une acquisition à des fins de résorption des enclaves bâties au sein des sites naturels et de l'intérêt de faire l'économie d'un aménagement au titre de la sécurité pourront alors s'avérer pertinents. L'intégration du critère de risque inhérent dans l'appréciation des responsabilités permettrait d'initier une telle démarche, en faisant prendre conscience aux acteurs en présence de la réalité de l'espace environnant, notamment en cas de sinistres répétés, et en suscitant chez eux soit un certain fatalisme face au risque, soit un désir de se soustraire à la menace.

⁷⁷⁷ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995, page 1840.

S'agissant enfin des autorités concernées par l'article L365-1 du code de l'environnement, il convient de relever que les départements font figure de grands absents. Cette omission a notamment été dénoncée par le professeur Jean-Marc Fevrier⁷⁷⁸, qui craint que la responsabilité de l'autorité départementale puisse être recherchée sans prise en compte du risque inhérent, sur le fondement du rôle joué par la collectivité en matière de développement et de coordination des activités et sports de nature. En vertu des articles L311-3 et L311-4 du code du sport, les conseils généraux sont en effet chargés d'élaborer un plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (PDESI)⁷⁷⁹ et un plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée (PDIRM)⁷⁸⁰. Ce faisant, l'autorité départementale participe à l'orientation de flux de personnes vers certains espaces naturels, et peut endosser la responsabilité de l'entretien des itinéraires répertoriés au sein de ces plans, comme le prévoient les articles L361-2 du code de l'environnement⁷⁸¹ et L311-3 du code du sport (par renvoi aux articles L113-6 et L113-7 du code de l'urbanisme)⁷⁸².

En faisant l'impasse sur la prise en compte du risque inhérent dans l'appréciation des responsabilités du département, l'article L365-1 du code de l'environnement introduit une différence de traitement peu justifiable entre plusieurs acteurs, parfois sur un même espace considéré. Ainsi, dans le cas où un risque naturel se réaliserait sur espace figurant au sein du PDESI, situé en dehors de l'assiette du PDIPR mais sur un site du Conservatoire du littoral, les victimes éventuelles verraient obligatoirement leur demande indemnitaires examinée au regard du risque inhérent si les personnes poursuivies sont la commune, l'Etat, le Conservatoire du littoral ou le gestionnaire de site, et ne se verraient pas nécessairement opposer le même raisonnement dans le cas où le défendeur en présence serait l'autorité

⁷⁷⁸ FEVRIER Jean-Marc, « Accès à la nature : détermination des responsabilités », *Environnement*, juin 2006, n° 6, comm. 65.

⁷⁷⁹ Article L311-3 du code du sport : « *Le département favorise le développement maîtrisé des sports de nature. A cette fin, il élabore un plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature. Ce plan inclut le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée prévu à l'article L361-1 du code de l'environnement. Il est mis en œuvre dans les conditions prévues aux articles L113-6 et L113-7 du code de l'urbanisme* ».

Le plan est mis en œuvre par voie de conventionnement avec les propriétaires, le département pouvant prendre en charge tout ou partie des dépenses d'aménagement, d'entretien, de réparation et d'assurance liées à l'ouverture au public de ces espaces (Cf. articles L113-6 et L113-7 du code de l'urbanisme (ancien article L130-5)).

⁷⁸⁰ Article L311-4 du code du sport : « *Le département établit un plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée dans les conditions prévues à l'article L361-2 du code de l'environnement* ».

Outre les voies classées dans le domaine public routier du département, le PDIRM peut viser d'autres types de voies, listées à l'article L361-2 du code de l'environnement, sous réserve d'un conventionnement préalable avec les propriétaires intéressés, ou, s'agissant des chemins ruraux, d'une délibération des communes concernées. Les conventions susmentionnées peuvent fixer les dépenses d'entretien et de signalisation mises à la charge du département, conformément à l'article L361-1 al 2 du code de l'environnement. Le maire conserve ses pouvoirs de police administrative général sur ces itinéraires.

⁷⁸¹ Article L361-2 du code de l'environnement : « *Le département établit, dans les mêmes conditions qu'à l'article L361-1, un plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée dont la création et l'entretien demeurent à sa charge.*

Les itinéraires inscrits à ce plan doivent emprunter les voies classées dans le domaine public routier de l'Etat, des départements et des communes, les chemins ruraux et les voies privées ouvertes à la circulation publique des véhicules à moteur, à l'exclusion de ceux qui ont fait l'objet d'une interdiction de circulation en application des articles L2213-4 et L2215-3 du code général des collectivités territoriales ».

⁷⁸² Ancien article L130-5 du code de l'urbanisme.

départementale. Si l'on peut supposer que la sagesse du juge le conduise à intégrer dans son analyse le critère de risque inhérent quelle que puisse être l'identité du défendeur, l'idée d'une intégration du département au sein de l'article L365-1 du code de l'environnement n'apparaît pas absurde, d'autant plus dans l'hypothèse où son champ d'application matériel se verrait élargi⁷⁸³. A des fins de simplification, le terme de « collectivités territoriales » englobant à la fois communes et conseil départemental pourrait être mobilisé au sein du texte.

Si l'extension du champ d'application personnel de l'article L365-1 du code de l'environnement peut apparaître opportune s'agissant de la responsabilité départementale, l'extension du champ d'application matériel du texte pose davantage question. Souhaitable dans le cas de dommages causés aux biens immobiliers, elle ne semble en revanche pas nécessaire s'agissant de la matière pénale ou des dommages causés au cours d'une circulation motorisée en espace naturel. La question de l'extension du champ d'application de l'article L365-1 se pose également en termes géographiques : le risque inhérent n'aurait-il pas vocation à intervenir dans la détermination des responsabilités liées à un dommage dans tout espace naturel ? En outre, qu'en est-il des dommages trouvant leur source en espace naturel et impactant des espaces urbanisés voisins ? N'y-a-t-il pas là une part de risque intrinsèque au voisinage d'espaces sauvages à prendre en compte ? Ce questionnement révèle l'intérêt de cette extension du champ d'application territorial, tout en soulevant les difficultés afférentes à sa mise en œuvre (B).

B/ L'extension du champ territorial : un intérêt certain

Le cantonnement d'une prise en compte du risque inhérent à certains espaces sauvages listés par l'article L365-1 du code de l'environnement a fait l'objet de critiques de la part de la doctrine (1) et a suscité la proposition de textes législatifs s'appliquant à d'autres sites naturels (2). Toutefois, si l'intérêt d'une extension du champ d'application de l'article L365-1 apparaît certain, sa mise en œuvre revêt un caractère complexe, notamment s'agissant de l'identification des espaces à considérer (3).

1) Les espaces concernés : une étroitesse décriée

En ne se concentrant que sur les cœurs de Parcs nationaux, réserves naturelles, terrains relevant du Conservatoire du littoral et chemins inscrits au PDIPR, l'article L365-1 du code de l'environnement se caractérise par un champ d'application territorial restreint, circonscrit à certains espaces.

Cette étroitesse a pu faire l'objet de critiques sévères de la part de certains auteurs, à l'instar du professeur Jean-Marc Fevrier qui pointe du doigt l'absence des sites départementaux acquis au titre de la politique de protection des espaces naturels sensibles, des voies inscrites au sein des plans départementaux des itinéraires de randonnée motorisée, ou des espaces, sites et itinéraires figurant au PDESI sans pour autant être inclus dans le PDIPR⁷⁸⁴.

⁷⁸³ Cf. *supra*, p. 168 et suivantes.

⁷⁸⁴ FEVRIER Jean-Marc, « Accès à la nature : détermination des responsabilités », *Environnement*, juin 2006, n° 6, comm. 65 : « En l'état du droit en matière de responsabilité, ni les départements, ni les propriétaires privés

La liste limitative de l'article L365-1 du code de l'environnement occulte en effet le fait que le risque inhérent ignore les frontières juridiques et les différents statuts auxquels sont soumis les espaces naturels. Certains juges ont bien pris conscience de cet état de fait et examinent ainsi le critère de risque inhérent même en l'absence d'obligation légale⁷⁸⁵. Il demeure toutefois que les décisions concernant des espaces naturels exclus du champ de l'article L365-1 ne sont pas encore en nombre suffisant pour justifier le terme de « jurisprudence constante ».

Si la volonté de faire un premier pas vers la prise en compte de la réalité des espaces les plus protégés par le droit français est louable, la différence de traitement instaurée entre les différents sites naturels par l'article L365-1 pose plusieurs difficultés. En effet, un dommage causé par la réalisation d'un risque naturel en deux lieux semblables par leur aspect mais différents par leur statut de protection, pourra donner lieu à des réparations variant d'une exonération totale ou partielle au regard du risque inhérent, à une indemnisation intégrale du préjudice subi. Or, comment le citoyen pourrait-il concevoir d'être indemnisé différemment selon qu'il circule au sein d'une forêt de protection ou d'une réserve naturelle nationale ?

Une harmonisation des règles en la matière serait synonyme d'une meilleure lisibilité pour les justiciables. Par ailleurs, cela éviterait de modifier les règles afférentes à la prise en compte du risque inhérent en cas de changement statutaire de l'espace naturel (disparition d'une réserve naturelle régionale ou convention d'autorisation non renouvelée par un propriétaire pour l'inscription d'une voie au PDIPR).

Enfin, sous-entendre que certains espaces naturels devraient être plus sécurisés que d'autres peut conduire à augmenter la pression en faveur d'un aménagement des espaces exclus du champ d'application de l'article L365-1 du code de l'environnement. Les espaces naturels sensibles départementaux pourraient ainsi être considérés par le juge comme des espaces ayant vocation à être modelés à des fins d'accueil du public, et sur lesquels une gestion interventionniste est souhaitée, au détriment de la vocation initiale de préservation des sites, paysages, habitats et milieux naturels posée par l'article L142-1 du code de l'urbanisme. Cette contradiction va dans le sens de l'exigence actuelle d'un « aménagement indispensable » posée par l'article L2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, aux fins d'application du régime de la domanialité publique aux espaces naturels sensibles. Pour quelles raisons un espace ayant vocation à rester naturel devrait-il nécessairement être aménagé, sécurisé ? Ne serait-ce pas responsabiliser les citoyens que de les amener à prendre garde à la part de risque que suppose la fréquentation des milieux naturels ? Aménager les espaces peu protégés d'aujourd'hui ne revient-il pas à mettre à mal les espaces naturels protégés de demain ?

dont les terrains auraient vocation à accueillir des sports de pleine nature n'ont donc intérêt à s'engager dans une politique pourtant indispensable de structuration de ces pratiques. De là à conclure que la réforme législative est... perfectible pour ne pas dire autre chose, il n'y a qu'un pas que l'on peut franchir sans risque ».

⁷⁸⁵ Cf. *supra*, p. 162 et suivantes.

L'ensemble de ces questions a conduit en 2009 la sénatrice Sylvie Goy Chavent et plusieurs de ses pairs à suggérer que soit appliquée une exonération de responsabilité civile aux propriétaires de certains sites naturels, laquelle ne s'appliquerait pas seulement aux cœurs de parcs nationaux, réserves, sites du Conservatoire du littoral et voies inscrites au PDIPR (2).

2) La proposition de loi de 2009

Bien que cette proposition de loi ne vise pas à étendre le champ d'application territorial de l'article L365-1 du code de l'environnement et se focalise sur une modification de l'article 1384 du code civil⁷⁸⁶, il semble intéressant d'examiner la forme rédactionnelle du texte proposé et ses éventuelles lacunes. La proposition des sénateurs intervint en premier lieu dans un souci « *d'empêcher à terme la fermeture définitive des sites naturels d'activité sportive et de loisir* », et de « *susciter un changement de comportement de la part des personnes qui s'aventurent [...] sans précaution dans des zones non protégées et s'exposent à des dangers graves qu'elles font aussi courir aux équipes de secours* »⁷⁸⁷. A cette fin, les sénateurs proposèrent d'intégrer au sein de l'article 1384 du code civil un alinéa formulé comme suit :

« La responsabilité des propriétaires publics et privés des sites naturels non aménagés et ne permettant pas d'accueillir du public en toute sécurité n'est engagée au titre des dommages causés ou subis à l'occasion de la pratique des loisirs et des sports que dans les conditions et limites prévues par l'article 121-3 du code pénal ».

Il convient tout d'abord de relever que ne sont concernés par le texte que les seuls propriétaires d'espaces naturels « non aménagés », dont la responsabilité aurait traditionnellement pu être recherchée sur le fondement de l'article 1384 du code civil.

Sont donc visés les propriétaires privés, ayant ouvert ou non leur terrain au public, mais aussi certaines personnes publiques, sur les terrains relevant du régime de la domanialité privée. Il en sera notamment ainsi de l'entité départementale, en cas de dommage survenu sur l'un des espaces naturels sensibles dont elle a fait l'acquisition, à condition toutefois que ces derniers n'aient pas fait l'objet d'aménagements, même légers, ou encore l'Etat, au titre des forêts soumises au régime forestier qui n'auraient pas fait l'objet de la sécurisation exigée par l'article L122-10 du code forestier⁷⁸⁸. En parallèle, seraient donc exclus du dispositif les espaces naturels sensibles peu aménagés, ou totalement sécurisés, susceptibles de relever du

⁷⁸⁶ Voir sur ce point l'article de Christophe QUEZEL-AMBRUNAZ, « Brèves remarques sur la proposition de loi relative à la responsabilité civile des propriétaires d'espaces naturels », *La Gazette du Palais*, 23 juin 2009, n° 174, p. 2 : « *les motifs introduisant la proposition la présentent comme un assouplissement de la responsabilité du fait des choses. Il est saugrenu de vouloir consacrer une exception dans un code qui n'en connaît pas textuellement le principe – lequel ne repose que sur une interprétation jurisprudentielle* ». L'auteur relève par ailleurs que « *la référence à l'article 121-3 du code pénal [...] montre que la responsabilité envisagée est une responsabilité pour faute, et non une véritable responsabilité du fait des choses – l'alinéa devrait donc être ajouté à l'article 1383 du code civil* ».

⁷⁸⁷ Proposition de loi relative à la responsabilité civile des propriétaires de sites naturels, *Doc. parl. S.*, n°344, 2009, p.3.

⁷⁸⁸ Article L122-10 du code forestier :

« *Dans les bois et forêts relevant du régime forestier, en particulier dans ceux appartenant à l'Etat mentionnés au 1° du I de l'article L. 211-1, l'ouverture au public doit être recherchée le plus largement possible. Celle-ci implique des mesures permettant la protection des bois et forêts et des milieux naturels, notamment pour garantir la conservation des sites les plus fragiles ainsi que des mesures nécessaires à la sécurité du public* ».

régime de domanialité privé ou publique selon l'appréciation du juge⁷⁸⁹, ou encore les forêts soumises au régime forestier qui respecteraient la lettre de la loi, ne serait-ce qu'à travers une signalisation du risque par l'apposition de panneaux d'information⁷⁹⁰.

En second lieu, un questionnement terminologique est également suscité par la formule « ne permettant pas d'accueillir du public en toute sécurité ». Un espace naturel, même aménagé en vue de l'accueil du public ne présente-t-il pas par essence un niveau de risque inhérent qui ne peut être totalement contenu par l'intervention humaine ? S'il semble que cette disposition ait eu vocation à exclure du champ d'application de l'alinéa les sites particulièrement aménagés tels que les parcs urbains et les espaces verts totalement artificiels, force est de constater qu'elle reste néanmoins particulièrement imprécise.

Pour finir, si cette proposition de loi constitue un second pas vers une meilleure prise en compte du risque inhérent au sein des espaces naturels, qu'ils soient protégés ou non, il reste que son rattachement au code civil est facteur d'exclusion de certains espaces et ne permet pas de dédouaner les personnes publiques de leur responsabilité administrative. Il en sera ainsi des propriétaires investis d'une double mission de service public d'accès à la nature et de protection environnementale des sites, à l'instar du département sur les terrains acquis au titre de sa politique « espaces naturels sensibles » qui auraient été suffisamment aménagés pour se voir appliquer le régime de la domanialité publique.

Ainsi, bien que l'intention des sénateurs à l'origine de la proposition soit louable et ait permis de rappeler l'insuffisance actuelle des textes en la matière, il apparaît que le texte envisagé se cantonne une nouvelle fois à certains espaces naturels relevant du régime de la domanialité privée, et ne permet ainsi pas de prendre en compte les risques inhérents à l'ensemble des espaces naturels. En cela, la proposition pêche par son goût d'inachevé.

En tout état de cause, la proposition de loi fut renvoyée à la commission des lois du Sénat, pour être finalement frappée de caducité.

La question d'une extension du champ d'application territorial de l'article L365-1 du code de l'environnement est ainsi toujours d'actualité, et suppose de dégager au préalable une définition de ce que pourraient être les espaces naturels concernés par une prise en compte du critère de risque inhérent. Cette tâche se révèle particulièrement complexe (3).

⁷⁸⁹ Cf. TC, 22 oct. 2007, Préfet des BDR c/ CA Aix-en-Provence, n°C3625 (cf. *supra*, note de bas de page, p. 61-62).

⁷⁹⁰ Voir en ce sens l'article de Christophe QUEZEL-AMBRUNAZ, « Brèves remarques sur la proposition de loi relative à la responsabilité civile des propriétaires d'espaces naturels », *La Gazette du Palais*, 23 juin 2009, n° 174, p. 2 : « curieuse responsabilité que celle qui est plus indulgente envers celui qui a une chose dangereuse, qu'envers celui qui s'efforce d'assurer la sécurité du public ».

3) La définition de la notion d'espace naturel, préalable nécessaire à l'extension du champ d'application territorial

Dans un avis présenté par le sénateur Ambroise Dupont au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement en 1995, les espaces naturels furent défini comme « les espaces [...] les moins « *artificialisés* », dont les sols ne sont pas bâtis, revêtus, ou utilisés par des activités non agricoles »⁷⁹¹. Toujours selon cet avis, les espaces naturels se scinderaient en deux catégories : les espaces exceptionnels, « *dont la qualité écologique ou paysagère justifie un régime de protection et dont l'objectif est la conservation du site en l'état* »⁷⁹², et les espaces banals, « *régis par le droit commun de l'utilisation du sol [...] qui restent soumis à une logique de valorisation économique tempérée par l'introduction, dans les diverses réglementations de l'utilisation du sol et de l'activité économique, de prescriptions tendant à favoriser une évolution respectueuse de la qualité de l'environnement et des paysages* »⁷⁹³.

Illustrant cette répartition, le sénateur dresse une liste des espaces relevant de l'une ou l'autre des catégories. Pourraient ainsi être qualifiés « d'exceptionnels » les parcs nationaux, réserves naturelles, sites inscrits et classés, forêts de protection, réserves de chasse ou de pêche, réserves de chasse et de faune sauvage, réserves biologiques domaniales, zones concernées par un arrêté de protection de biotope, les zones concernées par une directive de protection et de mise en valeur des paysages, les terrains relevant du Conservatoire du littoral ou encore les espaces naturels sensibles acquis par les départements.

Les espaces « banals » concerneraient pour leur part les zones naturelles figurant au sein des PLU ou POS, les zones protégées par la loi littoral non soumises à d'autre régimes de protection, ainsi que les territoires inclus dans le périmètre d'un parc naturel régional.

L'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) a pour sa part établi une nomenclature des espaces naturels protégés, qui intègre non seulement les protections réglementaires et les protections faisant intervenir l'outil foncier, mais également les protections de nature conventionnelles, européennes et internationales.

La classification proposée repose sur le degré d'interventionnisme humain et la vocation des espaces considérés⁷⁹⁴, étant entendu qu'un même espace peut correspondre à plusieurs catégories. Le caractère multiple de ces visages de sites naturels est d'ailleurs abordé par le professeur Patrick Le Louarn qui met en relief la difficulté de parvenir à une « définition fonctionnelle uniforme »⁷⁹⁵ de ces territoires tiraillés entre accès au public, exploitation économique, valorisation paysagère et protection de la nature.

⁷⁹¹ DUPONT Ambroise, Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement, *Doc. parl. S.*, n°12, 1994, p. 6.

⁷⁹² *Ibid.*, p. 9.

⁷⁹³ *Idem.*

⁷⁹⁴ Cf. LEFEBVRE Thierry, MONCORPS Sébastien (dir.), *Les espaces protégés français : une pluralité d'outils au service de la conservation de la biodiversité*, Paris, Comité français de l'UICN (Ed.), octobre 2010, 99 p.

Six catégories d'espaces sont identifiées : réserve intégrale ou zone de nature sauvage (I), Parc national (II), monument ou élément naturel (III), gestion espèces/habitats (IV), protection paysage terrestre ou marin (V), utilisation durable des ressources (VI).

⁷⁹⁵ Cf. intervention de Patrick LE LOUARN, « Les espaces naturels terrestres du littoral considérés par la réglementation de l'urbanisme : espaces en réserve ou réserve d'espace ? », *Zone Côtière : quels outils pour*

Au regard de la complexité des questions soulevées dans cet effort de définition des espaces naturels, deux voies s'offrent au législateur pour élargir le champ d'application territorial de l'article L365-1 du code de l'environnement à l'ensemble de ces espaces. Ces derniers pourraient faire l'objet d'une large définition, à l'image du « littoral » défini par l'article L321-1 du code de l'environnement, à charge ensuite pour le juge de dégager un faisceau d'indices permettant l'identification d'un espace naturel en cas de doute. Le texte pourrait être rédigé comme il suit :

« Les espaces naturels sont des territoires non urbanisés appelant une politique de préservation et de mise en valeur ».

Cette démarche combinerait à la fois les mérites et les désavantages de la souplesse : éviter de tomber dans le piège de l'incomplétude, tout en donnant au juge le pouvoir discrétionnaire d'exclure certains espaces du champ d'application de l'article L365-1 du code de l'environnement, et de revenir éventuellement sur son interprétation au fil des décisions.

L'imprécision de la définition proposée permettrait d'appliquer le critère de risque inhérent à des espaces dont la naturalité est en sursis, à l'instar des zones « à urbaniser » (AU) qui ne sont pas encore construites.

Une difficulté apparaît toutefois dans la définition des espaces naturels proposée : que faut-il entendre par « absence d'urbanisation » ? Dans l'esprit du texte proposé, la qualification d'espace naturel ne saurait être exclue par la seule présence d'aménagements légers ou de rares éléments bâtis. Faudrait-il alors parler d'urbanisation « non significative » ?

Cette préoccupation amène également à se poser la question de l'échelle territoriale de référence : faut-il raisonner à l'échelle de la parcelle ? Ou se placer au-delà, à l'échelle d'un groupe parcellaire cohérent ? Il semble que cette seconde hypothèse apparaisse plus adaptée à l'objectif recherché : la prise en compte d'un territoire plus large permet en effet de visualiser un espace naturel dans sa globalité, et de relativiser les quelques éléments bâtis susceptibles de s'y trouver. Elle ouvrirait ainsi la possibilité de tenir compte du risque inhérent en cas de dommage survenu sur une parcelle accueillant une construction ou un aménagement, enclavée au sein d'un espace naturel non bâti.

Subsisterait tout de même la question du seuil d'espaces bâtis « tolérés », ou plutôt la question du taux d'urbanisation n'excluant pas la qualification d'espace naturel.

Au regard de ces difficultés, il est possible de s'orienter vers une autre proposition s'inspirant des règles régissant la domanialité publique⁷⁹⁶ et consistant à inclure dans la définition des espaces naturels, les sites non bâti en eux-mêmes, mais également leurs dépendances bâties. Ces dernières seraient constituées des éléments constituant un accessoire indissociable de l'espace naturel, par rattachement physique⁷⁹⁷ et fonctionnel à ce dernier.

quelle gestion ? - actes du colloque du 21 et 22 mars 2002, Lorient, 2002, <http://assoc.lorient.ccasti.pagesperso-orange.fr/AIZC:lelouarn/lelouarn.htm>

⁷⁹⁶ Article L2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques : « font également partie du domaine public les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L1 qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable ».

⁷⁹⁷ En matière de domanialité publique, la doctrine est divisée quant à l'exigence d'un lien physique entre les biens du domaine public et leurs dépendances. Voir sur ce point MAUGÛE Christine, « Frontières de la domanialité publique », *JCP A*, 2006, p. 1245. - pour une opinion contraire : Christophe LAJOYE pense que

Il conviendrait alors d'adjoindre à la définition proposée un second alinéa :

« Les espaces naturels sont des territoires non urbanisés appelant une politique de préservation et de mise en valeur.

Les dépendances des espaces naturels sont constituées des éléments qui, concourant aux usages des espaces naturels, en constituent un accessoire indissociable ».

Il s'agirait ensuite, conjointement à cette définition, de modifier l'article L365-1 du code de l'environnement :

« La responsabilité civile ou administrative [...], à l'occasion d'accidents survenus au sein d'un espace naturel ou de ses dépendances, est appréciée au regard des risques inhérents à la circulation dans cet espace, et compte tenu des mesures d'information prises, dans le cadre de la police de la circulation, par les autorités chargées d'assurer la sécurité publique ».

Outre une définition générale des espaces naturels, une seconde voie s'offre au législateur. Les espaces naturels concernés par l'extension du champ d'application de l'article L365-1 du code de l'environnement pourraient en effet être directement listés par la loi ou par un décret d'application. Les travaux de la commission des affaires culturelles et de l'UICN mentionnés plus en avant pourraient être mobilisés à cette fin. L'article L365-1 pourrait alors être formulé de la manière suivante :

« Dans les espaces listés ci-dessous, la responsabilité civile ou administrative des propriétaires de terrains, de la commune, de l'Etat ou de l'organe de gestion de l'espace naturel, est appréciée au regard des risques inhérents, et compte tenu des mesures d'information prises, dans le cadre de la police de la circulation, par les autorités chargées d'assurer la sécurité publique.

Sont concernés par le présent article :

1°/ les zones naturelles bénéficiant d'une protection de nature réglementaire ;

2°/ les zones naturelles bénéficiant d'une protection par le jeu de l'acquisition foncière⁷⁹⁸ ;

3°/ le domaine public maritime naturel ;

4°/ les zones naturelles et forestières, et les zones agricoles identifiées par les plans locaux d'urbanisme ou plans d'occupation des sols ;

5°/ les dépendances des zones précitées, qui, concourant à l'utilisation des espaces naturels, en constituent un accessoire indissociable ;

6°/ les voies et chemins visés à l'article L361-1 et L361-2 ».

l'article se borne à consacrer une indissociabilité fonctionnelle, et abandonne l'exigence d'un lien physique, Cf. LAJOYE Christophe, « Patrimoine des collectivités territoriales », *J.-CL. Administratif*, fasc. 128, 3 février 2009, point 38.

⁷⁹⁸ Il apparaît préférable de préférer le terme « d'acquisition foncière » au terme de « maîtrise foncière ». La maîtrise foncière est en effet une notion plus large qui peut englober à la fois l'acquisition de parcelles et le « contrôle par la collectivité publique des changements d'usages effectifs » (Cf. BOULAY Guilhem, BUHOT Clothilde et al., *Les mots du foncier – dictionnaire critique*, Paris, ADEF (Ed.), 2013, p. 130).

Les espaces concernés par une protection règlementaire permettent de couvrir, en sus des cœurs de parcs nationaux et réserves naturelles initialement envisagés, les sites classés et inscrits, ou encore les zones concernées par un arrêté de protection de biotope⁷⁹⁹.

Les espaces bénéficiant d'une protection par le biais de l'acquisition foncière renvoient pour leur part, aux sites relevant du Conservatoire du littoral, mais également aux terrains acquis par des associations telles que les Conservatoires d'espaces naturels, ou par les départements dans le cadre de leur politique de préservation des espaces naturels sensibles.

S'agissant des zones naturelles ou agricoles figurant dans le droit du sol, celles-ci peuvent englober les zones protégées visées par les points 1° et 2°, mais renvoient également à certains espaces « banals », tels qu'envisagés par Ambroise Dupont. Pourront ainsi être concernés des propriétés privées, de même que des terrains bénéficiant d'une protection de nature conventionnelle de par leur appartenance à un parc naturel régional ou au réseau de sites Natura 2000.

Par cette formulation, les autres zones définies par les des plans locaux d'urbanisme, à l'instar des zones « à urbaniser » (AU), seraient exclues du champ d'application de l'article L365-1 du code de l'environnement, même dans le cas où elles feraient l'objet de mesures de protection conventionnelles. Il apparaît en effet peu probable que des zones vouées à l'urbanisation restent vierges de toutes constructions et soient requalifiées en zones naturelles à la suite d'une révision du PLU. La tendance est plutôt inverse, les surfaces non bâties régressant peu à peu dans un élan de « développement » communal.

En outre, considérer le risque inhérent en zone AU ou U non bâtie, revient à rechercher un autre critère d'identification des espaces naturels « banals » et se heurter de nouveau à la difficulté de fixer un seuil « d'urbanisation maximale » au-delà duquel un espace ne peut plus être considéré comme « naturel »⁸⁰⁰.

Enfin, et en toute logique, les zones AU ou U ont vocation à être concentrées, et non éparpillées parmi des espaces naturels significatifs. Dès lors, le risque inhérent à la naturalité auquel doit s'attendre l'utilisateur fréquentant ces zones devrait être moindre : on ne peut en effet exiger la même acceptation du risque à proximité des espaces urbains et à proximité des espaces naturels.

Si la proposition d'amendement de l'article L365-1 du code de l'environnement mentionnée ci-avant permet d'apporter davantage de cohérence dans la prise en compte des risques inhérents aux espaces naturels, il convient de relever que la formulation retenue exclut les

⁷⁹⁹ On notera que tandis que les parcs nationaux sont créés par décret en Conseil d'Etat, les parcs naturels régionaux et les réserves naturelles nationales sont créés par décret simple (sauf opposition des propriétaires de la réserve, qui exigera alors un passage en Conseil d'Etat).

Naîtront par ailleurs d'un arrêté interministériel les réserves biologiques intégrales ou dirigées, et d'un arrêté ministériel les sites inscrits et classés (décret en Conseil d'Etat en cas de désaccord des propriétaires) et les sites Natura 2000. Enfin, un arrêté préfectoral instaurera les zones concernées par arrêté de protection de biotope ainsi que les réserves nationales de chasse et de faune sauvage.

⁸⁰⁰ Cf. *supra*, p. 178.

accidents survenus en périphérie des sites naturels, et ce même dans l'hypothèse où ceux-ci trouveraient leur origine au sein d'un espace naturel relativement proche.

Pourtant, la reconnaissance du risque inhérent au voisinage des espaces naturels revêtirait le caractère d'une approche réaliste qui aurait le mérite d'orienter la réflexion juridique vers une responsabilité accrue des personnes exposant de nouveaux enjeux au risque en lieu et place de la traditionnelle responsabilité du gardien des éléments naturels.

Cette reconnaissance poserait cependant de nombreux soucis pratiques. Elle impliquerait dans un premier temps de définir les « espaces proches » des espaces naturels : faudrait-il prendre en compte les parcelles contiguës, ou tenir compte plus largement du périmètre soumis aux risques en provenance des espaces naturels voisins ? Cette difficulté pourrait toutefois être dépassée par une délimitation du champ d'application de l'article L365-1 au premier élément bâti succédant à l'espace sauvage.

La prise en compte du risque inhérent sur les espaces voisins des sites naturels instaurerait en outre une inégalité entre les propriétaires de constructions récentes et les propriétaires d'habitations plus anciennes. En effet, dans le cas d'une construction récente soumise au risque, la responsabilité des autorités publiques pourra toujours être recherchée au titre des pouvoirs de police administrative générale du maire ou du droit de l'urbanisme. A l'inverse, en présence d'habitations construites à une époque où le risque n'était pas encore connu par les autorités publiques et dans le cas où le juge conclurait à l'absence de responsabilité du propriétaire ou gestionnaire de l'espace naturel, aucune indemnisation ne pourrait être recherchée en dehors du système assurantiel.

Pour finir, l'incertitude pesant sur la possibilité d'obtenir réparation du préjudice subi devant le juge civil ou administratif pourrait avoir pour effet de conduire les compagnies d'assurance à instaurer des tarifs prohibitifs pour les personnes dont les habitations seraient situées à proximité d'espaces naturels. Bien que cette mesure puisse dissuader les citoyens de s'installer en zone à risque et servir l'intérêt de la constitution d'un espace tampon entre espaces naturels et zones urbanisées, il demeure que celle-ci n'apparaît pas réellement opportune. En effet, le problème risquerait d'être simplement déplacé : espaces naturels et urbanisés sont souvent si proches qu'au fur et à mesure que l'urbanisation reculerait, l'espace naturel avancerait, ce qui pourrait générer de nouveaux risques pour de nouvelles constructions qui n'y étaient pas exposées jusqu'alors. D'autre part, il semblerait plus approprié de mener une réflexion plus large sur cette problématique au niveau de l'aménagement du territoire, avant d'envisager de réduire les hypothèses d'indemnisation au titre de l'acceptation supposée d'un risque avoisinant qui semble souvent lointain et invisible depuis les espaces urbanisés sécurisés.

L'actuel article L365-1 du code de l'environnement, issu de la loi du 14 avril 2006 se caractérise par un champ d'application limité. Aussi, le critère de risque inhérent envisagé par le texte, ne doit être pris en compte de manière impérative que dans un nombre d'hypothèses restreint, dans le cadre de certains espaces, en vue de la détermination de responsabilité de certaines personnes.

En l'absence d'une extension du champ d'application de l'article, le cadre juridique actuel pourrait trouver à être complété de manière efficace par d'autres mécanismes s'inspirant de notions législatives ou prétoriennes préexistantes (§2).

§2/ L'hypothèse de nouveaux critères de pondération prétoriens

Dans les hypothèses de dommages en espace naturel qui ne seraient pas concernées par l'article L365-1 du code de l'environnement, l'issue d'un contentieux ne sera fonction que de l'appréciation souveraine du juge, et des critères pris en compte par ce dernier. Au-delà de l'influence potentielle de la notion de risque inhérent, souvent prise en compte de manière spontanée⁸⁰¹ d'autres éléments peuvent être mobilisés de manière efficace pour améliorer la reconnaissance d'une spécificité des espaces sauvages et de leurs usages. Il pourrait s'agir par exemple de la théorie prétorienne de l'acceptation des risques (A), ou encore de la notion d'accomplissement des diligences normales issue du droit pénal (B).

A/ Le possible recours à la théorie de l'acceptation des risques

Comme le souligne très justement le Conseil d'Etat, « *le refus du risque, érigé en principe, qui devrait se traduire par une indemnisation généralisée, systématique et intégrale, ne paraît guère compatible avec une société où le risque zéro n'existe pas et dans laquelle la liberté individuelle est essentielle* »⁸⁰². Le principe de liberté, consacré à l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) comporte en effet des conséquences. L'individu libre, peut faire le choix de prendre des risques, d'évoluer au sein de milieux comportant certains périls, et d'accepter de s'exposer à ces derniers. Or, dans une société marquée par le rejet du risque, les conséquences des choix individuels, expressions de la liberté de chacun, ne sont pas toujours assumés et laissent place à la recherche de la responsabilité de l'autre, ombre furtive n'ayant pas pu empêcher la réalisation d'un dommage⁸⁰³.

En dépit de cette tendance, une prise en compte des choix non fautifs opérés en toute liberté et ayant entraîné un dommage a néanmoins été amorcée par le juge civil en matière sportive, et par le juge administratif en matière de travaux publics (1). Se pose aujourd'hui la question de savoir comment l'acceptation des risques est, ou pourrait être appliquée aux risques inhérents aux espaces sauvages (2).

⁸⁰¹ Cf. *supra*, p. 163 et suivantes.

⁸⁰² CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public*, Paris, La Documentation française (Ed.), 2005, p. 337.

⁸⁰³ Le Conseil d'Etat pousse le raisonnement à l'extrême et ironise : « *La question se pose en définitive de la prise en charge de dommages encourus par des personnes qui se placent délibérément dans une situation de risque par imprudence. Faut-il indemniser les fumeurs ou les consommateurs d'alcool victimes de leur propre comportement ?* », CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public*, Paris, La Documentation française (Ed.), 2005, p.331-332.

1) Emergence de l'idée d'acceptation du risque dans les sports et travaux publics

L'idée de risque accepté a émergé dans le contentieux des sports en matière civile (a), et dans le contentieux des travaux publics en matière administrative (b).

a) L'acceptation du risque en matière sportive

Partant du constat selon lequel il n'existe pas de risque zéro et que le seuil du risque culturellement acceptable ne peut être le même en toutes matières⁸⁰⁴, les juges de cassation ont consacré dans le domaine du sport un seuil de risque acceptable plus élevé qu'ailleurs. Ce raisonnement s'appuie sur la nature même de la pratique sportive qui suppose l'engagement du corps par un effort soutenu, et pour les sports « extrêmes » l'adoption de comportements risqués, qui pourraient être qualifiés d'imprudents en dehors de ce contexte particulier⁸⁰⁵.

C'est ainsi qu'en 1975, la Cour de Cassation se référa à la notion d'acceptation des risques par la victime pour écarter la responsabilité du gardien d'un véhicule suite au dommage subi par un pilote de course automobile⁸⁰⁶. Par la suite, plusieurs arrêts reprenant le même raisonnement furent rendus, pour exclure l'application de l'article 1384 alinéa 1^{er} ou de l'article 1385 du code civil, en matière de compétitions sportives⁸⁰⁷. La notion d'acceptation des risques fut progressivement appliquée à des entraînements, en matière d'équitation par exemple⁸⁰⁸. Elle fut également utilisée dans des affaires relatives à certaines pratiques sportives particulièrement dangereuses sans lien avec une quelconque épreuve compétitive : il en fut notamment ainsi en matière d'alpinisme ou de randonnée à cheval⁸⁰⁹.

⁸⁰⁴ Marcel CALVEZ évoque ce seuil différencié : « cela pose [...] la question des domaines dans lesquels des risques sont acceptables et jusqu'à quel niveau, des domaines dans lesquels ils ne sont pas acceptables. [...] La question des seuils d'acceptabilité doit être déclinée de façon différente selon l'objet ou le domaine auquel elle s'applique ». Cf. CALVEZ Marcel, « Le seuil façonnable d'acceptabilité culturelle du risque », in COMITE CONSULTATIF NATIONAL D'ETHIQUE POUR LES SCIENCES DE LA VIE ET DE LA SANTE, *Ethique et recherche biomédicale*, Paris, La Documentation Française (Ed.), 2007, p. 2.

⁸⁰⁵ Le juriste Antoine DAVID évoque ainsi que « si l'on prend l'exemple de la boxe, on pourrait fort bien soumettre ce sport au droit commun, seulement on risquerait de le faire disparaître tel qu'il est aujourd'hui » (Cf. DAVID Antoine, « Droit de la responsabilité : la théorie de l'acceptation des risques », *La semaine juridique Edition Générale*, 24 mai 2000, n°21, p. 968-971).

⁸⁰⁶ Cass. civ 2, 8 oct. 1975, n°73-14.214 : RTD civ. 1976, p. 357, note G. Durry : « Attendu que la Cour d'Appel, après avoir relevé que l'accident avait eu lieu de nuit sur une route très étroite fermée à la circulation publique au cours d'une épreuve de vitesse dans laquelle les concurrents partent échelonnés à une minute d'intervalle, M. X étant parti une minute après M.Y, a pu énoncer que celui-ci connaissait les risques inhérents à pareille épreuve, découlant non seulement de sa propre conduite, mais également de la présence des autres concurrents, et avait, par là-même, tacitement renoncé à invoquer contre un concurrent la responsabilité édictée par l'article 1384, alinéa 1^{er} du code civil ».

⁸⁰⁷ En matière de course automobile (Cass. civ 2, 19 juin 2003, n°00-22.330, D. 2003, p. 2540, obs. Lagarde F.), mais également pour d'autres activités sportives telles qu'une course de chevaux (Cass. civ 2, 16 juin 1976, n°74-14.022 : JCP G 1977, II, 18585, note Bénabent A.).

⁸⁰⁸ Voir par exemple Cass. civ 2, 5 juin 1985, n°84-11.786 : JurisData n°1985-701795 ; Bull. civ. 1985, II, 114 ; JCP G 1987, II, 20744, note E. Agostini (entraînement équestre précédant la compétition).

⁸⁰⁹ La notion d'acceptation du risque par la victime fut ainsi utilisée en matière d'alpinisme (Cass. civ 2, 24 avril 2003, n°01-00.450 : JCP G 2004, II, 10049, note Gavin-Millan-Oosterlynck E.) ou de randonnée à cheval (Cass. civ 2, 15 avr. 1999 : Bull. civ. II, n° 76 ; JCP G 2000, II, 10317, note D. Antoine et I, 197, obs. G. Viney ; RTD civ. 1999, p. 633, obs. P Jourdain).

L'acceptation des risques ne fut en revanche pas retenue en matière d'activités pédagogiques⁸¹⁰ ou de jeux improvisés⁸¹¹.

Cette initiative prétorienne fit l'objet de vives critiques de la part de la doctrine. Se posait notamment la « *délicate question de sa justification* »⁸¹² : en effet, le code civil ne mentionne nullement l'acceptation des risques, et la notion semble déconnectée de la faute de la victime. L'initiative des juges fit également naître la crainte d'une « *prolifération d'actions sur le fondement de l'acceptation des risques car, après tout, toute activité comporte un risque* »⁸¹³. Mais le principal argument formulé à l'encontre de cette posture prétorienne résidait par ailleurs dans sa contradiction avec le principe selon lequel nul ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public⁸¹⁴. La Cour de Cassation avait ainsi pu sanctionner les conventions portant exonération de responsabilité en matière délictuelle, sur le fondement des articles 1382 et 1383 du code civil⁸¹⁵, et de manière plus générale, en présence de dommages corporels⁸¹⁶. Or ces derniers se trouvent pourtant au centre des contentieux initiés en matière sportive⁸¹⁷, et ne devraient donc en théorie pas pouvoir être écartés par le jeu d'une convention tacite d'acceptation des risques. S'agissant des fondements de responsabilité sans faute présumée, à l'instar de la responsabilité du fait des choses que l'on a sous sa garde, la doctrine n'est pas unanime sur la

⁸¹⁰ Cass. civ 2, 4 juillet 2002, n°00-20686 : Bull. civ. 2002, II, 158, p. 125 - Cass. civ 2, 22 mars 1995 : Bull. civ. 1995, II, 99 ; Resp. civ. et assur. 1995, comm. n° 195 ; RTD civ. 1995, p. 904, obs. P. Jourdain. (partie de football ludique encadrée par un moniteur).

⁸¹¹ Cass. civ 2, 28 mars 2002, n°00-10628 : JurisData n° 2002-013711 ; Resp. civ. et assur. 2002, comm. n° 192 ; Dr. et patrimoine 7/2002, p. 97, obs. F. Chabas ; Petites affiches 4 sept. 2002, p. 8, obs. J. B. Laydu (en l'espèce, une jeune fille avait été blessée à l'œil par une balle de tennis à l'occasion d'un jeu improvisé s'inspirant du base-ball).

⁸¹² DAVID Antoine, *op.cit.*

⁸¹³ *Idem.*

⁸¹⁴ Cf. article 6 du code civil.

⁸¹⁵ Voir en ce sens Cass. civ 1, 3 janv. 1933, Dufour c/ Avory, Recueil périodique des assurances, 1933 : en l'espèce, Monsieur Dufour avait accepté une promenade à bord du véhicule Bugati de Monsieur Avory. Roulant à vive allure, Monsieur Avory perdit le contrôle du véhicule qui finit sa course contre un arbre, blessant de ce fait Monsieur Dufour. Le juge de cassation fixa alors le principe selon lequel la victime d'un accident ne peut renoncer par avance à demander la réparation du dommage résultant d'une faute délictuelle : « *attendu que les règles de la responsabilité délictuelle tenant à l'ordre public, le transporteur bénévole, civilement poursuivi en vertu des dispositions de l'article 1382, C. civ. , ne saurait, pour s'exonérer des conséquences de sa faute reconnue, se fonder sur une renonciation, expresse ou tacite, de la victime, à lui demander réparation et qu'il demeure responsable des suites dommageables de l'accident [...] d'où il suit qu'en statuant comme il l'a fait, l'arrêt attaqué a violé le texte ci-dessus visé. – Par ces motifs, casse...* ».

Confirmé notamment par Cass, civ 2, 17 février 1955, n°55-02810, Bull. civ. 1955, 100, p. 59 ; Dalloz 1956, p. 17, note Esmein ; JCP 1955, II, 9051, note Rodière : « *attendu, d'une part, que sont nulles les clauses d'exonération ou d'atténuation de responsabilité en matière délictuelle, les articles 1382 et 1383 du code civil étant d'ordre public et leur application ne pouvant être paralysée d'avance par une convention* ».

⁸¹⁶ DELEBECQUE Philippe, « Régime de réparation – Modalités de la réparation – Règles particulières à la responsabilité contractuelle – Conventions relatives à la responsabilité », *J.-CL Civil*, fasc. 21, 23 oct. 2012, point 91.

⁸¹⁷ Selon le professeur Jean MOULY : « *l'idée d'acceptation « donne force et crédit à la volonté des individus dans un domaine où pourtant les règles posées par le législateur sont des règles d'ordre public* » (MOULY Jean, « La spécificité de la responsabilité civile dans le domaine du sport, légitime résistance ou inéluctable déclin ? », *Revue Lamy Droit civil*, 2006, n°29, p. 2).

question de savoir s'ils doivent être appréhendés comme des dispositions d'ordre public, ou au contraire, s'il est possible d'y déroger par convention⁸¹⁸.

Aux fins de légitimer l'acceptation du risque en tant que cause d'exonération spécifique, et la dérogation aux règles d'ordre public précitées, certains auteurs mettent en avant l'esprit des textes relatifs à la responsabilité civile. En s'inscrivant dans une démarche téléologique, le juge civil aurait ainsi recherché l'intention du législateur, et conclu à la compatibilité de cette dernière avec la notion d'acceptation des risques. Le professeur Jean Mouly expose le raisonnement présumé des juges en rappelant que la responsabilité civile est « *essentiellement destinée à prémunir les individus contre les risques qui leur sont imposés et auxquels ils ne peuvent échapper* » et qu'en conséquence, celle-ci « *n'a donc pas vocation à s'appliquer à des hypothèses où, comme pour la pratique des sports, les individus décident, au contraire, d'exercer une activité dangereuse et s'exposent en connaissance de cause aux risques que celle-ci fait courir* »⁸¹⁹. Rejoignant ce point de vue, l'intervention de la notion d'acceptation du risque se justifierait, selon Florence Millet, par un certain parallélisme : le risque accepté serait la réciproque du risque créé⁸²⁰, rattaché aux responsabilités sans faute des articles 1384 alinéa 1^{er} et 1385 du code civil. L'auteure souligne par ailleurs l'intérêt de la notion d'acceptation des risques en rappelant que celle-ci permet de rétablir une logique dans l'intervention des causes exonératoires traditionnelles, et une certaine équité. Les régimes de responsabilité sans faute ne peuvent en effet être écartés que dans les cas de force majeure, supposant l'apport de la preuve de l'intervention d'un événement imprévisible et irrésistible. Or, en présence d'un risque accepté, la survenance du dommage ne satisfait pas au critère d'imprévisibilité, ce qui conduit à écarter systématiquement la force majeure, et donc l'hypothèse d'une exonération de responsabilité. Ainsi, le pratiquant d'un sport à risque comme l'escalade qui invoquerait la responsabilité du gardien d'un pan rocheux éboulé, serait assuré de ne pas se voir opposer la notion de force majeure, et obtiendrait ainsi systématiquement indemnisation de son préjudice. S'en suit une inégalité difficilement justifiable en termes d'équité entre les personnes qui connaissaient et avaient accepté le risque, et les personnes ignorant ce dernier.

Dans ces conditions, l'acceptation du risque permet alors de rétablir un équilibre en renversant la présomption de responsabilité vers le pratiquant sportif en cas de dommage prévisible, tout en maintenant la responsabilité du gardien de la chose dommageable en cas d'évènement imprévisible qui ne pouvait par définition, pas faire l'objet d'une acceptation par la victime⁸²¹.

⁸¹⁸ Cf. BENABENT Alain, *Droit civil – Les obligations*, Paris, Montchrestien (Ed.), Collection Domat droit privé, 11ème édition, 2007, p. 370 : « *des auteurs font souvent remarquer que cette nullité ne serait pas générale, malgré les termes employés par les arrêts et qu'il faudrait distinguer : la responsabilité pour faute serait d'ordre public tandis que les responsabilités présumées pourraient être écartées par des clauses contraires* ».

⁸¹⁹ MOULY Jean, « La spécificité de la responsabilité civile dans le domaine du sport, légitime résistance ou inéluctable déclin ? », *Revue Lamy Droit civil*, 2006, n°29, p.5.

⁸²⁰ MILLET Florence, « L'acceptation des risques réhabilitée ? Une application aux responsabilités du fait d'autrui », *Recueil Dalloz*, 2005, p. 2830.

⁸²¹ *Idem*.

Malgré ces justifications théoriques, la création prétorienne d'acceptation du risque perdit peu à peu de l'influence au gré des décisions rendues par le juge civil. Après avoir développé une jurisprudence fournie, élargi les hypothèses d'application de la notion d'acceptation du risque à certains sports hors compétition en 1999⁸²², posé en 1995 et 2002 le critère d'une exonération qui se cantonnerait aux dommages ne revêtant pas une particulière gravité⁸²³, ainsi qu'aux risques « *normaux et prévisibles* »⁸²⁴ - appréciés en référence au standard de « l'individu raisonnable », et souvent au regard de l'expérience de la victime⁸²⁵ - la Cour de Cassation revint sur cette théorie par un arrêt en date du 4 novembre 2010⁸²⁶, solution confirmée en 2012⁸²⁷ et 2015⁸²⁸. Contredisant le professeur Jean Mouly, qui constatait en 2006 que « *la spécificité de la responsabilité civile dans le domaine du sport demeure une réalité ancrée dans le droit positif français* »⁸²⁹, la Haute juridiction prit en effet la décision d'écarter l'acceptation du risque pour ne pas exonérer de responsabilité le gardien d'une automobile utilisée dans le cadre d'un entraînement de course de véhicules motorisés. Ce

⁸²² La notion d'acceptation du risque a notamment été appliquée en matière de promenade équestre non encadrée (Cass. civ. 2, 15 avr. 1999 : Bull. civ. 1999, II, 76 ; JCP G 2000, II, 10317, note D. Antoine et I, 197, obs. G. Viney ; RTD civ. 1999, p. 633, obs. P. Jourdain). Suite à cette décision, le juriste Antoine DAVID se prononçait en ces termes : « *si l'on s'en tient à une approche classique, consistant à prôner l'intangibilité de la responsabilité de plein droit, l'arrêt de la deuxième chambre civile ne peut être qu'un « dérapage qu'il faudra s'empresse d'oublier* ». En revanche, dans une approche différente, la décision de la Cour de cassation est conforme au droit et à la tendance de plus en plus marquée à préférer le « juste » lorsque le « légal » n'offre pas de solution satisfaisante », DAVID Antoine, *op. cit.*

⁸²³ S'agissant de cette dernière condition, il apparaît que la Cour de Cassation n'était pas toujours constante dans ses décisions, et ne retenait parfois que les critères de normalité et de prévisibilité du dommage, par référence au standard du bon père de famille. La théorie de l'acceptation des risques a ainsi pu être appliquée à certains dommages présentant une gravité manifeste (Cf. notamment Cass. civ. 2, 15 avr. 1999 : Bull. civ. 1999, II, 76 ; JCP G 2000, II, 10317, note D. Antoine et I, 197, obs. G. Viney ; RTD civ. 1999, p. 633, obs. P. Jourdain).

⁸²⁴ Voir Cass. civ. 2, 8 mars 1995 : Bull. civ. 1995, II, 83 ; JCP G 1995, II, 22499, obs. J. Gardach ; RTD civ. 1995, p. 904, obs. P. Jourdain : « *si les membres de l'équipage avaient accepté les risques normaux et prévisibles d'une compétition en mer de haut niveau, ils n'avaient pas pour autant accepté le risque de mort qui, dans les circonstances de la cause, constituait un risque anormal* » - voir également CA Dijon, 7 mai 2004 : JurisData n°2004-241502 : la divagation de chiens de grande taille non tenus en laisse susceptibles d'effrayer un cheval n'est pas un risque normal et prévisible au cours d'une balade équestre en sous-bois.

Au regard de ces deux décisions, force est de constater que l'analyse des juges s'appuie davantage sur une faible probabilité de réalisation du risque que sur l'existence d'un lien manifeste entre l'activité en cause et le préjudice subi, ce qui peut apparaître surprenant (voir sur ce point l'article de Jean MOULY, à propos des courses en mer : « *il faut pourtant bien reconnaître qu'un naufrage fait partie des risques inhérents à ce type d'épreuves. [...] le risque anormal doit s'entendre en effet non du risque rare ou exceptionnel, mais du risque non spécifique à l'activité en cause* » (MOULY Jean, « La spécificité de la responsabilité civile dans le domaine du sport, légitime résistance ou inéluctable déclin ? », *Revue Lamy Droit civil*, 2006, n°29, p. 11)).

⁸²⁵ Cass. civ. 2, 15 avr. 1999 : Bull. civ. 1999, II, 76 ; JCP G 2000, II, 10317, note D. Antoine et I, 197, obs. G. Viney ; RTD civ. 1999, p. 633, obs. P. Jourdain : « *attendu que l'arrêt retient, par motifs propres et adoptés, que M. Michel X, habitué de cette manade où il faisait régulièrement des promenades à cheval et où vivaient en liberté des taureaux, avait accepté par avance le risque normal de voir un taureau effrayer sa monture et provoquer sa chute* »).

⁸²⁶ Cass. civ. 2, 4 nov. 2010, n°09-65.947 : JurisData n°2010-020692 ; Resp. civ. et assur. 2011, comm. 47. - voir sur ce point l'article de Sophie HOCQUET-BERG, « L'acceptation des risques en matière sportive enfin abandonnée ! », *Resp. civ. et assur.*, fév. 2011, n°2, étude 3.

⁸²⁷ Confirmation en matière de navigation avec Cass. civ. 2, 12 avr. 2012, n°10-20.831 : JurisData n°2012-007660 ; Resp. Civ. et assur. 2012, comm. 195, note H. Groulet.

⁸²⁸ Cass. 2e civ., 21 mai 2015, n°14-14812, Société Axa France IARD c/ M. Y, F-PB. - voir GUEGAN-LECUYER Anne, « Acceptation des risques et responsabilité du fait des choses : il n'y aura pas de deuxième chance ! », *Gazette du Palais*, juillet 2015, n°183.

⁸²⁹ MOULY Jean, « La spécificité de la responsabilité civile dans le domaine du sport, légitime résistance ou inéluctable déclin ? », *Revue Lamy Droit civil*, 2006, n°29, p. 9.

revirement eut pour conséquence de susciter l'intervention du législateur aux fins de contrer une probable flambée des primes d'assurance qui aurait affecté les organisateurs de manifestations sportives⁸³⁰. La loi du 12 mars 2012⁸³¹ consacra ainsi de manière expresse l'application de règles de responsabilité dérogatoires en matière de manifestations sportives. Fut ainsi inséré un article L321-3-1 au code du sport, en vertu duquel : « *les pratiquants ne peuvent être tenus pour responsables des dommages matériels causés à un autre pratiquant par la fait d'une chose qu'ils ont sous leur garde, au sens du premier alinéa de l'article 1384 du code civil, à l'occasion de l'exercice d'une pratique sportive au cours d'une manifestation sportive ou d'un entraînement en vue de cette manifestation sportive sur un lieu réservé de manière permanente ou temporaire à cette pratique* ».

b) L'exception de risque accepté en matière administrative

Les juridictions administratives ont quant à elles pu recourir à la théorie dite « de l'exception de risque accepté »⁸³², rattachée au fait de la victime⁸³³. Celle-ci trouve son origine dans le contentieux des dommages de travaux publics et était initialement rattachée à la notion de bénéfice de pré-occupation⁸³⁴ dans le sens où le juge administratif considérait que la personne s'installant à proximité d'un ouvrage public préexistant, acceptait de fait les éventuelles nuisances liées à cet ouvrage et ne pouvait obtenir réparation des préjudices en découlant⁸³⁵.

Nathalie Albert souligne le caractère dual de la notion de risque accepté, utilisée tantôt pour atténuer la responsabilité de l'Administration, et tantôt pour refuser tout droit à réparation pour la victime⁸³⁶. Pour illustrer ce dernier point, il est possible d'évoquer l'arrêt Meunier rendu par le Conseil d'Etat en 1996 : en l'espèce, la Haute juridiction avait pu considérer qu'un commerçant ayant installé une discothèque dans une grotte ne pouvait demander la réparation du préjudice subi du fait d'arrêtés municipaux ordonnant la fermeture de son établissement en raison de risques d'éboulement⁸³⁷. L'exception de risque accepté fut par la suite étendue à d'autres matières, extra-contractuelle ou contractuelle. Elle fut ainsi mobilisée dès 1975 pour écarter la responsabilité de l'autorité départementale suite à un accident survenu sur un chemin signalé comme étant exposé aux avalanches⁸³⁸. Elle fut également utilisée en 1985 pour exclure la responsabilité de l'Etat à la suite du refus d'approbation d'un

⁸³⁰ Voir BERTOLASO Sabine, « Responsabilité du fait des choses – modes d'exonération », J.-CL. *Resp. civ. et ass.*, fasc. 150-60, 22 octobre 2012, point n°23.

⁸³¹ Loi n°2012-348 du 12 mars 2012 tendant à faciliter l'organisation des manifestations sportives et culturelles, JORF n°0062 du 13 mars 2012, page 4522, texte n°5.

⁸³² Cf. CHAPUS René, *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien (Ed.), Collection Domat droit public, tome 1, 15ème édition, 2001, 1142 p.

⁸³³ LEBRETON Gilles, *Droit administratif général*, Paris, Dalloz (Ed.), 7ème édition, 2013, p. 418-419.

⁸³⁴ DEGUERGUE Maryse, « Responsabilités consécutives à la prise d'actes légaux », in MAYAUD Yves et MAINCON-VITRAC Grégoire (dir.), *Le Lamy collectivités territoriales – Responsabilités*, Paris, Wolters Kluwer (Ed.), novembre 2007, étude 111-92, p. 154.

⁸³⁵ Voir en ce sens CE, 20 déc. 1967, Chambellan, Rec. p. 521 – CE, 5 juin 1981, Pouplot, CJEG 1981, p. 145.

⁸³⁶ ALBERT Nathalie, – « Le dommage causé à soi-même : point de vue publiciste », *Resp. civ. et assur.*, mars 2010, n°3, dossier 13.

⁸³⁷ CE, 10 juill. 1996, n° 143487, Meunier : JurisData n° 1996-050740 ; Rec. CE 1996, p. 289.

⁸³⁸ CE sect, 11 avril 1975, Département de Haute-Savoie, AJDA 1975, 528, concl. Labetoulle (accident sur un chemin signalé comme exposé aux avalanches). Voir également CE 10 juillet 1996, Meunier, n°143487. (commerce installé dans une cave creusée dans un rocher, malgré un risque d'éboulement souterrain connu).

contrat passé entre une société privée et un port autonome sous condition suspensive d'approbation ministérielle⁸³⁹. A l'image du juge civil, le Conseil d'Etat a toutefois limité l'application de la théorie aux risques normaux et prévisibles, et se réfère à la connaissance du risque que pouvait avoir la victime⁸⁴⁰, en fonction de son métier, de son expérience, des informations mises à sa disposition, etc.

Se pose la question de savoir comment la notion de risque accepté peut être mobilisée dans le cadre du contentieux des espaces naturels (2).

2) Vers une généralisation de l'application aux risques naturels ?

Il convient de ne pas exclure l'hypothèse d'une application au contentieux des espaces naturels des notions d'acceptation des risques en matière civile, ou d'exception de risque accepté en matière administrative.

Le juge administratif s'est d'ores et déjà engagé dans cette démarche en se fondant sur la notion de danger auquel « l'utilisateur devait normalement s'attendre », qui permet de renvoyer à la fois au risque inhérent et au risque accepté. L'arrêt de la CAA de Douai⁸⁴¹, estimant en 2006 qu'un cheminement piétonnier, constitué d'une passerelle de bois et d'escaliers rocheux « *ne créait pas un obstacle excédant les dangers que les usagers d'un tel chemin, situé dans un environnement naturel, à proximité du littoral maritime, doivent s'attendre à rencontrer* » peut ici être rappelé de la même manière que l'arrêt de la CAA de Marseille considérant en 2014⁸⁴², que « *les promeneurs, qui s'engagent dans la forêt domaniale du Haut-Verdon, ne peuvent ignorer les risques auxquels ils s'exposent, qui résultent de la configuration du terrain et sont habituels dans une zone présentant des caractéristiques montagneuses* ». Par ces deux décisions, le juge administratif semble supposer qu'en présence d'un risque inhérent, la victime doit s'attendre à l'éventuelle réalisation d'un dommage, ne peut l'ignorer. De fait, en choisissant d'évoluer au sein d'un espace naturellement périlleux, et en en tirant profit à des fins de loisirs, la victime accepte tacitement de se soumettre à un danger potentiel. Au travers du risque créé par l'exposition délibérée de la victime à un aléa, le juge s'appuie ainsi de manière implicite sur le fait de la victime en tant que cause d'exonération de responsabilité pour le responsable d'un ouvrage public ou l'autorité de police en charge de la sécurité publique.

⁸³⁹ CE, 13 mars 1985, n°16173, Lebon 112, JurisData : 1985-040324 : « *la société ne pouvait ignorer l'aléa que comportait nécessairement la passation d'un tel contrat, elle devait normalement envisager l'éventualité où, pour des motifs légitimes, l'approbation lui serait refusée, ayant ainsi assumé ce risque en toute connaissance de cause, elle ne saurait utilement soutenir que l'Etat doit supporter les conséquences onéreuses pour elle du refus d'approbation du contrat* ».

⁸⁴⁰ Voir à ce sujet l'article de David BAILLEUL, BAILLEUL David, « La règle Nul ne peut invoquer sa propre turpitude en droit administratif », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Etranger*, 1er sept. 2010, n°5, p. 1235.

⁸⁴¹ CAA Douai, 27 juin 2006, n°05DA00563.

⁸⁴² CAA Marseille, 19 juin 2014, n° 12MA03846.

Cette prise en compte de l'acceptation des risques dans différents domaines, parmi lesquels les espaces naturels, s'inscrit dans une tradition de proportionnalité, propre au juge administratif, mue par le souci de protéger les deniers publics⁸⁴³. Séduits par cette idée de mise en balance des enjeux en présence, certains privatistes appellent aujourd'hui de leurs vœux le développement d'un courant similaire en droit civil. Aux fins de contrer la multiplication des hypothèses particulières, et donc une « *spécialisation croissante du droit source de perte de cohérence* », Antoine David propose ainsi de recourir à des principes généraux renouvelés, parmi lesquels les principes « d'équilibre, d'égalité contractuelle, ou de proportionnalité »⁸⁴⁴.

S'agissant de la matière civile, le raisonnement antérieurement appliqué à la matière sportive pourrait assez facilement être étendu aux espaces naturels. Il apparaît en effet que la théorie de l'acceptation des risques sportifs a été conçue à l'origine aux fins de permettre « *au jeu de vivre* »⁸⁴⁵, dans le respect des règles en vigueur, sans le dénaturer. Dans le même esprit, l'acceptation des risques inhérents aux espaces sauvages permettrait à ces derniers d'évoluer librement, dans le respect des dynamiques naturelles, sans que soit exigée une sécurisation artificielle, préjudiciable aux sites. Par ailleurs, de la même manière qu'en matière sportive où la théorie s'appliquait aux pratiques éclairées - le juge prenant en compte l'expérience du pratiquant - la prise en compte de l'acceptation du risque inhérent aux espaces naturels permettrait de consacrer une vision réaliste des risques encourus par un public averti.

Avant le revirement jurisprudentiel du 4 novembre 2010, le juge civil avait eu l'occasion de recourir à la notion d'acceptation des risques en matière de sports de nature. Aujourd'hui, la loi du 12 mars 2012 qui rétablit ce principe, présente la limite de s'appliquer uniquement aux manifestations sportives ou aux entraînements préparatoires, en des lieux réservés de manière permanente ou temporaire à la pratique sportive considérée. Les sports de nature, pratiqués en dehors de ce cadre sont ainsi exclus de ce dispositif légal d'exonération de responsabilité sans faute fondée sur la garde.

Malgré l'abandon de la théorie de l'acceptation des risques par le juge civil en matière de sport, le recours à la notion pourrait perdurer en filigrane de la faute de la victime. Ainsi, peu avant le revirement jurisprudentiel précité, la Cour d'Appel de Chambéry avait pu estimer, par une décision en date du 19 janvier 2010, qu'un promeneur ayant chuté dans sa course après avoir été chargé par un bovin effrayé, avait commis une faute de nature à exonérer les propriétaires de l'animal d'une responsabilité fondée sur l'article 1385 du code civil.

⁸⁴³ ALBERT Nathalie, « Le dommage causé à soi-même : point de vue publiciste », *Resp. civ. et assur.*, mars 2010, n°3, dossier 13, point n°22 : « *Mû pour partie par le souci d'épargner les deniers publics, le juge administratif a ainsi tendance à exonérer l'Administration à raison du risque accepté par la victime, que celle-ci ait été confrontée à une activité ou chose dangereuse, ou qu'il s'agisse de toute autre activité même non dangereuse* ». Cette tendance se trouve toutefois modulée selon l'activité en présence : ainsi, le risque accepté n'a par exemple pas été retenu en matière hospitalière, bien que la victime, médecin de profession, ait sollicité avec insistance l'administration d'un traitement lui ayant finalement causé un dommage (CAA Lyon, 15 mai 2007, n°04LY00116, 05LY00122, JurisData n°2007-352888 ; AJDA 2007, p. 1470, comm. E. Kolbert).

⁸⁴⁴ DAVID Antoine, *op.cit.*

⁸⁴⁵ Cf. MOULY Jean, « La spécificité de la responsabilité civile dans le domaine du sport, légitime résistance ou inéluctable déclin ? », *Revue Lamy Droit civil*, 2006, n°29, p. 2.

Selon le juge, la victime, familière des lieux, ayant enjambé une clôture électrique de délimitation, et connaissant la présence des bêtes et la nature du terrain, « *avait accepté par avance de prendre le risque normal de voir un animal réagir agressivement à sa présence dans la pâture et provoquer sa chute dans une course d'évitement* ». Tout en s'appuyant sur la notion d'acceptation, la Cour d'Appel rattache expressément cette dernière à la faute de la victime, rapprochant ainsi son raisonnement de celui du juge administratif.

Ainsi, si le juge civil a abandonné la théorie de l'acceptation en matière de compétition sportive, obligeant le législateur à se saisir directement de la question, il reste raisonnable d'envisager que la notion d'acceptation puisse continuer d'être mobilisée à des fins d'exonération, au travers de la faute de la victime, pour des activités exclues du champ d'application de la loi du 12 mars 2012. Cette exonération pourrait s'appliquer aussi bien à l'article 1384 qu'à l'article 1385 du code civil⁸⁴⁶. Cette hypothèse se heurterait cependant à la difficulté tenant, en droit civil, au recul de la faute de la victime, et à la tendance à la baisse du seuil d'acceptation des risques. Dès 2006, le professeur Jean Mouly constatait déjà que la théorie de l'acceptation se trouvait « *à contre-courant de l'évolution générale du droit de la responsabilité civile* », ce dernier étant caractérisé par « *une tendance lourde à l'objectivation de la responsabilité civile et à l'indemnisation des victimes* »⁸⁴⁷.

L'acceptation des risques en matière civile, ou l'exception de risque accepté en matière administrative, peuvent utilement trouver à être mobilisées pour tenir compte de la spécificité des espaces sauvages, de leurs usages et des risques qu'ils véhiculent.

Cette mobilisation, par le biais de la faute de la victime, semble cependant plus naturelle pour le juge administratif qui cherche l'ensemble des éléments permettant de proportionner sa décision, que pour le juge civil, entraîné dans une spirale de rejet du risque, quelle que puisse en être l'origine.

Au-delà de l'idée d'acceptation, il convient d'examiner si la notion d'accomplissement des « diligences normales », issue du droit pénal, pourrait également faire l'objet d'une appropriation jurisprudentielle aux fins d'encadrer les responsabilités des acteurs ne bénéficiant pas du dispositif de pondération de responsabilité instauré par l'article L365-1 du code de l'environnement (B).

⁸⁴⁶ En ce sens, Antoine DAVID souligne la similarité du régime juridique de ces deux articles (DAVID Antoine, « Droit de la responsabilité : la théorie de l'acceptation des risques », p. 968-971). Pour rappel, l'article 1384 du code civil renvoie à la responsabilité du fait des choses que l'on a sous sa garde, tandis que l'article 1385 du même code renvoie à la responsabilité du fait des animaux que l'on a sous sa garde.

⁸⁴⁷ MOULY Jean, « La spécificité de la responsabilité civile dans le domaine du sport, légitime résistance ou inéluctable déclin ? », *Revue Lamy Droit civil*, 2006, n°29, p. 2.

B/ Le recours à la notion pénaliste de diligence normale : avancée ou redondance ?

La notion d'accomplissement des diligences normales compte tenu de la nature, des missions, fonctions, compétences, pouvoirs et moyens dont disposait la personne dont la responsabilité est recherchée, est issue du droit pénal. Elle s'applique plus spécifiquement aux délits non intentionnels⁸⁴⁸, en présence d'une causalité directe.

Rejoignant l'idée d'une appréciation qualitative⁸⁴⁹ du comportement des défendeurs, cette notion permet de prendre en compte la difficulté des éventuelles missions de service public remplies par les propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels, les moyens financiers des personnes poursuivies, ou encore l'allongement de délais d'action liés à certaines procédures administratives, à l'instar des travaux d'aménagements réalisés en sites classés. Dès lors, peut se poser la question de savoir si le recours à cette notion pourrait s'avérer opportun pour le juge, aux fins d'une meilleure prise en compte des risques inhérents aux espaces sauvages. La proposition semble séduisante à première vue, mais ne serait-elle pas superfétatoire ?

Les juridictions civiles et administratives recourent en effet déjà à certains mécanismes de détermination et d'appréciation des responsabilités tenant compte du comportement adopté par les défendeurs au regard des circonstances extérieures.

Le juge administratif met ainsi un point d'honneur à mettre en balance les intérêts privés en présence, et l'intérêt général, avant de rendre une décision⁸⁵⁰. Il se réfère au contexte d'intervention des autorités investies de pouvoirs de police administrative générale avant de rendre une décision. A titre d'illustration, suite à un éboulement rocheux ayant affecté un bar-restaurant, la Cour d'Appel de Bordeaux, pour écarter la responsabilité du maire, a retenu en 2007 le vote de travaux de sécurisation par le conseil municipal, et la future mise en œuvre de ces derniers, malgré les moyens financiers limités de la commune⁸⁵¹. L'intention d'agir peut ainsi parfois suffire à écarter la responsabilité des autorités publiques, le juge tenant compte de la réalité des délais de l'action administrative. Cette « *doctrine méthodologique* »⁸⁵² d'examen des circonstances extérieures et de la mise en balance des intérêts en présence,

⁸⁴⁸ Article 121-3 du code pénal.

⁸⁴⁹ Cette terminologie s'inspire des développements de Valérie SANSEVERINO-GODFRIN, qui envisage pour sa part la prise en compte du critère de résilience dans l'appréciation qualitative des politiques publiques de gestion des risques (Cf. SANSEVERINO-GODFRIN Valérie, « Risques naturels, vulnérabilité, résilience et droit...dans un contexte de développement durable », in *20èmes JSE – Environnement entre passé et futur : les risques à l'épreuve des savoirs*, Créteil, *Hal-SHS* [en ligne – consulté le 28 février 2013], 10-12 février 2009, p.1-10).

⁸⁵⁰ Cette mise en balance se matérialise notamment par la théorie du bilan coût-avantage, utilisée par le Conseil d'Etat en matière d'expropriation dans le cadre de l'arrêt « Ville nouvelle Est » (CE, Ass. 28 mai 1971, Ministre de l'équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville nouvelle Est », Rec. 409, concl. Braibant, AJ 1971.404, chr. Labetoulle et Cabanes et 463, concl. Braibant ; RA 1971.422, concl. Braibant ; CJEG 1972.J.38, note Virole ; D. 1972.194, note Lemasurier ; JCP 1971.II.16873, note Homont ; RD publ. 1972.454, note M. Waline).

⁸⁵¹ CAA Bordeaux, 2 mai 2007, n°04BX00940, Mme X et MAAF Assurance SA.

⁸⁵² LAZZARIN Guillaume, « Le juge administratif et la doctrine de François Gény – Réflexion sur la méthode de la « balance des intérêts » », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 20 juin 2011, n°25, p. 2222, point n°1.

devrait permettre de considérer non seulement les préjudices subis par la victime, mais également l'intérêt général de la préservation environnementale. Le risque inhérent aux espaces sauvages, directement lié à la naturalité des sites, serait alors implicitement pris en compte. Le raisonnement tenant à dire « *une prévention des risques doit être assurée, mais cette dernière ne doit pas porter atteinte outre mesure à la naturalité du site* », rejoindrait alors le raisonnement qui aurait pu être obtenu par la mobilisation de la notion d'accomplissement des diligences normales selon laquelle « *une prévention des risques doit être assurée, mais celle-ci interviendra différemment selon la nature de l'espace considéré et selon les missions et les moyens et les acteurs en présence* ». Le juge pourrait tenir indifféremment l'un de ces deux raisonnements pour exiger, a minima, une signalisation des risques inhérents à l'entrée des sites naturels non fermés au public.

Le juge civil a quant à lui usage de se référer au standard de « *l'individu raisonnable* », homme vertueux et diligent, qu'il était commun d'illustrer par le passé par l'image du « *bon père de famille* ». Se pose la question de savoir si le juge civil pourrait efficacement appuyer son raisonnement sur cette notion « d'individu raisonnable » pour tenir compte de la spécificité des espaces naturels en matière de risques. Comme le souligne le professeur Jean Mouly, le juge civil a tendance à se prononcer en faveur des victimes dans un contexte où « les impératifs de sécurité [...] gagnent tous les secteurs de la vie en société »⁸⁵³. Une exigence de prévention accrue semble manifestement flotter dans l'air du temps, dissimulant la réalité des espaces sauvages non listés par l'article L365-1 du code de l'environnement. Aussi, une simple apposition de panneaux préventifs en entrée de site pourrait ne pas être considérée comme suffisante pour caractériser un comportement « raisonnable » au sens entendu par le juge civil. En ce sens, Marie-Laure Lambert rappelle qu'en matière de risques liées à la baignade sur le littoral, « *si l'article L2213-23 du code général des collectivités locales indique clairement qu'en-dehors des zones surveillées, « les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés », la jurisprudence a progressivement imposé aux communes une vigilance renforcée et des mesures de sécurisation* ». Il incombe ainsi au maire de prendre les mesures appropriées en vue d'assurer la sécurité des baigneurs sur les plages régulièrement fréquentées, même en dehors des zones surveillées⁸⁵⁴.

En tout état de cause, le recours à la notion d'accomplissement « des diligences normales compte tenu de la nature, des missions, fonctions, compétences, pouvoirs et moyens » dont disposaient le défendeur, bien que pouvant conduire à la prise en compte du risque inhérent, ne dépendrait également que de la volonté du juge. Cette notion perd alors tout intérêt dans le sens où si le juge est favorable à la prise en compte de la spécificité des espaces naturels dans

⁸⁵³ MOULY Jean, « La spécificité de la responsabilité civile dans le domaine du sport, légitime résistance ou inéluctable déclin ? », *Revue Lamy Droit civil*, 2006, n°29, p. 9.

⁸⁵⁴ LAMBERT Marie-Laure, « Le recul stratégique : de l'anticipation nécessaire aux innovations juridiques », in LAMBERT Marie-Laure (dir.), *Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement (Ed.), [En ligne], Hors-série n°21, avril 2015, <http://vertigo.revues.org/15778> - Voir en ce sens CE 5 mars 1971, Le Fichant, n°76239 - Voir également CE 10 mai 1989, Rince, n°69049 et CE 25 juin 2008, Commune de Deshaies, n° 295849.

l'appréciation de ce qui relève d'une prévention « raisonnable », il n'aura jamais besoin de recourir à la notion de diligences normales.

Le critère des « diligences normales » se révèle en outre inapplicable à la responsabilité civile sans faute du gardien, puisque qu'elle a vocation à démontrer une absence de comportement fautif. Aussi, concernant ce dernier point, certains auteurs envisagent plutôt une consécration jurisprudentielle de la notion de « chose non gardée », à l'image des choses sans maître⁸⁵⁵. Le juriste Christophe Quezel-Ambrunaz envisageait ainsi l'émergence prétorienne de cette nouvelle catégorie de biens dont nul ne détient le contrôle, et qui serait réservée aux espaces « *strictement laissés à la nature, ne subissant aucune intervention humaine* »⁸⁵⁶. Ainsi, dans l'esprit de l'auteur, dès lors « *qu'un chemin est tracé, qu'une rivière est aménagée, qu'un champ est clos, qu'une forêt est exploitée, qu'un plan d'eau est ouvert à la baignade, la garde du propriétaire serait, comme aujourd'hui, présumée* »⁸⁵⁷. A contrario, « *seraient soustraits à la présomption de garde les espaces de haute-montagne, les rivières et torrents n'ayant aucun aménagement, et, sous d'autres cieux, les forêts primaires et les déserts* »⁸⁵⁸. Cependant, la consécration des choses non gardées conduirait à une exonération de responsabilité, et ne laisserait pas de place à la pondération.

En conclusion, s'il était possible de penser que la notion pénaliste de diligences normales puisse permettre de mieux tenir compte de la particularité des espaces sauvages, et plus spécifiquement des risques inhérents que ces derniers comportent, force est de constater qu'il n'en est rien et que cette dernière est finalement redondante par rapport aux fondements juridique existants dégagés par la jurisprudence, tant administrative que civile.

CONCLUSION DE SECTION 1 :

Dans l'optique d'un renforcement de la prise en compte du risque inhérent aux espaces naturels, différentes pistes peuvent être exploitées. Certaines s'inscrivent dans une démarche de pondération. Il en ira ainsi de l'idée d'un élargissement des champs d'application de l'article L365-1 du code de l'environnement, dont la pertinence a été évoquée en matière de dommages causés aux biens immobiliers situés en espace naturel, de responsabilité départementale ou de dommages survenus au sein de certaines sites sauvages ne figurant pas dans la version actuelle du texte. Dans le cas où cette idée ne serait pas retenue, on peut envisager que le juge intervienne en recourant à d'autres critères de pondération, issu de notions législatives ou prétorienne préexistantes. Il pourra ainsi s'agir d'une mobilisation de la théorie d'acceptation des risques, par le biais de la faute de la victime. S'agissant de l'hypothèse d'un recours à la notion d'accomplissement des diligences normales, issue du droit pénal, celle-ci apparaît redondante au regard des fondements juridiques dégagés par les juridictions civiles et administratives.

⁸⁵⁵ Cf. QUEZEL-AMBRUNAZ Christophe, « Brèves remarques sur la proposition de loi relative à la responsabilité civile des propriétaires d'espaces naturels », *La Gazette du Palais*, 23 juin 2009, n° 174, p. 2.

⁸⁵⁶ *Idem.*

⁸⁵⁷ *Idem.*

⁸⁵⁸ *Idem.*

Au côté des pistes de travail construites en référence à un système de pondération, peuvent également être envisagés d'autres mécanismes tendant vers une exonération de responsabilité, issue plus radicale qui soulève de nombreuses difficultés de mise en œuvre (section 2).

Section 2/ L'exonération de responsabilité, une proposition cohérente à la mise en œuvre complexe

Si l'on souhaite pousser jusqu'au bout la prise en compte des risques inhérents aux espaces naturels, l'hypothèse d'une exonération de responsabilité apparaît cohérente. Cette dernière permet en effet d'affirmer avec vigueur que les sites naturels ne sont pas des espaces comme les autres, ne doivent pas être considérés comme tels par le droit français, et justifient la mise en place de mécanisme dérogeant aux règles de droit commun.

Différents fondements peuvent être envisagés pour aboutir à cette exonération (§1). Dans tous les cas, la mise en œuvre de cette dernière ne doit pas conduire à occulter les situations dramatiques auxquelles les victimes peuvent être amenées à faire face, et il apparaît dès lors nécessaire de poser la question de l'indemnisation de ces dernières, en dehors du circuit contentieux (§2).

§1/ Une pluralité de mécanismes envisageables

L'exonération de responsabilité en cas de dommage subi suite à la réalisation d'un risque en espace naturel peut être envisagée de diverses manières. En premier lieu, pourront être utilisés des mécanismes inspirés du droit positif ou du droit romain (A). En second lieu pourraient intervenir des notions plus novatrices, à l'image du « trouble naturel » (B).

A/ La mobilisation de notions de droit positif ou de droit romain

Au fil du temps, le droit a pu recourir à plusieurs mécanismes conduisant à une exonération de responsabilité en matière de risques. Il en est ainsi des servitudes d'éboulement qui existaient en droit romain (1), ou encore du bénéfice de préoccupation, s'appliquant à certaines activités économiques (2). Ces notions peuvent faire l'objet d'une mobilisation nouvelle dans le domaine de la gestion des risques naturels en espaces sauvages.

1) Les servitudes d'utilité publique tirées du droit romain

Le professeur Frédéric Rouvière relève que « *les romains grevaient les fonds placés sous une falaise d'une servitude légale d'éboulement : le fonds supérieur était à tous égards « dominant »* »⁸⁵⁹. Cette servitude légale n'existe plus à ce jour, et la responsabilité du propriétaire du fonds supérieur est aujourd'hui engagée sur le fondement de la garde de la falaise, des terres, des blocs rocheux et éboulis surplombant les fonds inférieurs.

⁸⁵⁹ ROUVIERE Frédéric, « Servitudes – servitudes du fait de l'homme – qualification du domaine », *J.-CL. Notarial Répertoire*, fasc. 70, 20 juin 2012, point n°33.

Néanmoins, il persiste aujourd'hui une servitude d'écoulement des eaux, objet de l'article 640 du code civil :

*« Les fonds inférieurs sont assujettis envers ceux qui sont plus élevés à recevoir les eaux qui en découlent naturellement sans que la main de l'homme y ait contribué.
Le propriétaire inférieur ne peut point élever de digue qui empêche cet écoulement.
Le propriétaire supérieur ne peut rien faire qui aggrave la servitude du fonds inférieur ».*

Par extension, le juge belge applique l'article 640, commun aux codes civils français et belge, aux éboulements rocheux. La Cour d'Appel de Liège a rendu de nombreux arrêts en ce sens⁸⁶⁰, et s'exprimait, le 4 avril 1952⁸⁶¹, en ces termes :

*« Comment, en effet, pourrait-on empêcher des rochers de suivre les lois de la pesanteur ou l'évolution de la désagrégation physico-chimique ?
Demolombe enseigne que l'article 640 du code civil n'est relatif qu'à l'écoulement des eaux, mais il ajoute qu'il est clair que les fonds inférieurs sont également assujettis à recevoir les avalanches, les éboulements, enfin toutes sortes de terre, de neige, de glace, de graviers, de rochers, etc., qui se détachent des fonds supérieurs. C'est là une règle de nécessité qui, pour n'avoir point été consacrée dans un article spécial, n'en est pas moins évidente et dont l'article 640 n'est lui-même qu'une application (Cf. DEMOLOMBE, Droit civil, t. VI, n°54) ».*

Au sens du juge belge, le voisinage d'un fonds supérieur implique donc de supporter ce que l'on pourrait appeler « *une servitude de risque inhérent à la nature* » du terrain ou à sa pente.

Le juge français a, pour sa part, suivi un autre chemin et persiste dans une interprétation littérale des dispositions du code civil. Quelques décisions dissidentes ont pu être rendues, mais elles ne reflètent pas l'actuelle tendance jurisprudentielle. A titre d'illustration, en 1832, la Cour Royale de Paris, en l'absence de dispositions législatives expresses, s'appuyait encore sur les textes de droit romain pour consacrer l'existence d'une servitude d'éboulement⁸⁶². Cette position fut par la suite abandonnée⁸⁶³.

⁸⁶⁰ Cour d'Appel de Liège, 25 mai 1900, JL 1900, p. 172. – voir aussi 4 avr. 1952, Pas. 1952, II, p.82. – voir également 23 juin 2003, RRD 2003, p. 417 : « ces éboulements, se produisant en dehors de toute intervention de l'homme par le seul effet de la nature des terrains et des influences atmosphériques, c'est-à-dire lorsqu'ils sont exclusivement naturels, n'engagent en aucune façon la responsabilité du propriétaire du fonds supérieur, quelque dommage qu'ils causent au fonds inférieur ».

⁸⁶¹ Cour d'Appel de Liège, 4 avr. 1952, Pas. 1952, II, p.82.

⁸⁶² Cour Royale de Paris, 14 févr. 1832 : « considérant que les auteurs enseignent, d'après divers textes du droit romain, que lorsque l'un des terrains contigus est plus élevé que l'autre, l'éboulement des terres qui se fait naturellement est un accident dont le propriétaire supérieur n'est pas obligé de garantir le propriétaire inférieur » (in SIREY Jean-Baptiste, DEVILLENEUVE Louis-Marie, RENARD Emile, *Recueil général des lois et des arrêts en matière civile, criminelle, commerciale et de droit public*, Paris, Bureaux de l'administration (Ed.), 1832, p. 329-330).

Cette référence aux écrits romains se retrouve au sein de certains documents : Cf. GRIOLET Gaston, VERGE Charles (dir.), *Dictionnaire pratique de droit*, Paris, Bureau de la jurisprudence générale Dalloz (Ed.), 1909, 1607 p.

p. 1325

⁸⁶³ ROUVIERE Frédéric, *op.cit.*, point n°33.

S'agissant d'un éventuel rattachement des éboulis à l'article 640 du code civil, le juge français a tenté dans un premier temps d'éluder la question. Ainsi, le 28 février 1962⁸⁶⁴, alors qu'un requérant sollicitait un dédouanement de responsabilité en s'appuyant sur l'article 640 du code civil, la Cour de Cassation retenait la responsabilité de ce dernier sur le fondement des articles 1382 et 1384 du code éponyme. En l'espèce, si les juges de la Cour relevèrent une négligence quant à la bonne gestion des eaux en amont par le requérant, ils prirent également soin de rattacher celle-ci à la faute civile, pour ne pas avoir à se prononcer sur l'aggravation d'une servitude d'écoulement, et, par extension, d'une servitude d'éboulement.

Le juge français a par la suite cédé à la tentation de suivre un raisonnement proche de celui-ci des juges belges. Ainsi, par un arrêt du 30 juin 1965⁸⁶⁵, les membres de la deuxième chambre civile de la Cour de Cassation constataient l'existence d'une « *servitude d'éboulement, corrélative de celle d'écoulement* ». S'appuyant sur cet élément, la Haute juridiction concluait finalement à la responsabilité du propriétaire du fonds dominant, considérant que ce dernier avait aggravé les servitudes susvisées en modifiant l'écoulement naturel des eaux pluviales. Il est à noter que cet arrêt reste isolé, et que les juges avaient ici à connaître d'un éboulement en lien direct avec des infiltrations d'eaux de pluies anormales, dirigées par la main de l'homme. Sa portée mérite donc d'être nuancée.

En 2006, la Cour d'appel d'Orléans mentionnait l'existence d'une servitude d'éboulement, déconnectée de l'article 640 du code civil, mais rattachée à l'article 639 du même code⁸⁶⁶, en tant que servitude « *découlant de la situation naturelle des lieux* »⁸⁶⁷. Le juge de cassation n'a cependant pas eu l'occasion de confirmer ou d'infirmer cette décision novatrice.

En l'absence de reconnaissance expresse par la jurisprudence d'une servitude légale d'éboulement, le professeur Frédéric Rouvière évoque la possibilité de mettre en place un dispositif conventionnel. Ce dernier, permettrait aux parties de s'accorder autour d'une acceptation du risque d'éboulement, sans que puisse être exercée une action en réparation à l'encontre du propriétaire du fonds dominant⁸⁶⁸. Mais ce type de servitude ne rencontrerait probablement que peu de succès et poserait également une question de légalité : les clauses d'exonération de responsabilité demeurent en effet prohibées en matière de dommages corporels. L'impossibilité de saisir le juge d'une action contentieuse se limitera ainsi aux demandes de réparation des seuls préjudices aux biens. Il apparaît donc que seule l'institution d'une servitude légale d'éboulement serait de nature à emporter une exonération de responsabilité du propriétaire du pan rocheux pour tout type de dommages subis.

⁸⁶⁴ Cass. civ 2, 28 févr. 1962, Bull. civ. 1962, 246.

⁸⁶⁵ Cass. civ 2, 30 juin 1965, Bull. civ. 1965, 587.

⁸⁶⁶ Article 639 du code civil, à propos de la notion de servitude : « elle dérive de la situation naturelle des lieux, ou des obligations imposées par la loi, ou des conventions entre les propriétaires ».

⁸⁶⁷ Cour d'Appel d'Orléans, ch. civ., 25 sept. 2006, Robin c/Bouyer : Juris-Data n°2006-326854.

⁸⁶⁸ ROUVIERE Frédéric, *op.cit.*, point n°33.

Outre les servitudes de droit privé, il pourrait s'avérer opportun de recourir aux servitudes administratives. Ces dernières regroupent les servitudes d'urbanisme, liées au code de l'urbanisme, et les servitudes d'utilité publique, instituées sur la base d'autres législations, au bénéfice de certaines personnes publiques.

La loi du 23 juillet 1987⁸⁶⁹ instaure par exemple la possibilité de mettre en place des servitudes d'utilité publique à proximité de certaines installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). En vertu de l'article L515-12 du code de l'environnement, ces servitudes peuvent concerner les terrains pollués par l'exploitation d'une installation, ainsi que les carrières, les sites de stockage de déchets ou de dioxyde de carbone, et leurs alentours.

Les servitudes d'utilité publique ainsi instituées peuvent avoir pour conséquence de limiter ou interdire la constructibilité ou le camping à proximité du site concerné, de subordonner les constructions au respect de certaines prescriptions techniques, ou encore de limiter le nombre d'employés au sein de nouvelles structures industrielles et commerciales qui s'installeraient aux alentours⁸⁷⁰. Elles ne peuvent par contre pas conduire la démolition ou l'abandon de constructions qui leurs seraient antérieures et qui auraient été édifiées dans le respect des dispositions législatives et réglementaires⁸⁷¹. Dans les hypothèses visées à l'article L515-12 du code de l'environnement, les servitudes pourront également limiter ou interdire certains usages ou modifications du sol, du sous-sol et des nappes phréatiques, les soumettre à prescriptions particulières ou à surveillance⁸⁷². La proposition de mise en place des servitudes d'utilité publique en matière d'ICPE est laissée à l'initiative du demandeur de l'autorisation d'exploitation, des maires des communes concernées ou du préfet. Une délibération favorable des conseils municipaux et l'organisation d'une enquête publique sont exigées. Enfin, les servitudes et leur périmètre sont arrêtés par l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation de l'ICPE⁸⁷³.

A l'image de ce mécanisme, et face aux risques inhérents que comporte le voisinage d'un site naturel, l'institution d'une servitude d'utilité publique pourrait être envisagée aux abords des espaces sauvages. Cette servitude permettrait en effet de délimiter un « territoire tampon », sur lequel les enjeux exposés aux risques seraient réduits, et qui pourraient éventuellement être dévolus à des usages agro-écologiques. L'utilité publique se justifierait du point de vue de la sécurité publique et de la préservation de l'environnement naturel. La proposition de mise en place de la servitude pourrait être portée par le propriétaire ou gestionnaire publics d'espace naturel, le maire ou le préfet. Ce système ne constituerait toutefois pas l'équivalent d'une servitude légale d'éboulement : en effet, la responsabilité de la personne publique bénéficiaire de la SUP ne serait écartée que dans les cas où les victimes du dommage n'auraient pas respecté les règles applicables au sein du périmètre de SUP (construction illicite par exemple). La servitude légale d'éboulement de droit civil va bien plus loin puisqu'elle conduit à une exonération de responsabilité et n'implique aucune limitation ou interdiction, si ce n'est un devoir de non aggravation.

⁸⁶⁹ Cf. article 23 de la loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, JORF du 23 juillet 1987, page 8199.

⁸⁷⁰ Cf. article L515-8 du code de l'environnement, II.

⁸⁷¹ Article L515-8 du code de l'environnement, III.

⁸⁷² Article L515-12 du code de l'environnement.

⁸⁷³ Article L515-9 du code de l'environnement.

L'instauration d'une servitude d'utilité publique aux abords des espaces naturels pose certaines difficultés. La définition d'un périmètre d'application dans un premier temps, qui suppose de déterminer les sites naturels concernés. Sur ce point, il sera possible de se référer aux développements précédents⁸⁷⁴. Si l'on considère que les abords des zones N inscrites au PLU doivent être grevés par une SUP, il conviendra de tenir compte des éventuelles modifications de zonage qui pourraient donner naissance à de nouvelles zones N, et procéder à une redéfinition des périmètres préétablis le cas échéant. Cette redéfinition donnera lieu à une mise à jour du plan local d'urbanisme⁸⁷⁵ par arrêté municipal, les SUP instituées au titre de la sécurité publique devant être annexées à ce dernier⁸⁷⁶. La mise en œuvre du dispositif serait donc particulièrement complexe et peu stable dans le temps. En outre, les SUP qui pourraient être mise en place en bordure d'espaces naturels doivent être distinguées de celles instituées par les plans de prévention de risques naturels (PPRN). Il convient en effet de relever que si les PPRN ne concernent que certaines zones ciblées, identifiées comme particulièrement risquées, les SUP « espaces naturels » engloberaient des espaces plus larges, renvoyant à l'idée selon laquelle aucun site naturel ne saurait être dissocié des risques inhérents qu'il comporte. La question de l'indemnisation des propriétaires de terrain grevés se poserait enfin : celle-ci pourrait être exclue par la loi, mais cela pourrait sembler injuste par rapport à d'autres SUP donnant lieu à indemnisation. Sur ce dernier point il peut être pris pour exemple les SUP rattachées aux ICPE qui sont susceptibles de donner lieu à indemnisation en présence d'un préjudice direct, matériel et certain causé au propriétaire⁸⁷⁷. Tenant à l'ensemble de ces difficultés, la mise en place de SUP « espaces naturels » semble peu probable à ce jour.

Une autre piste vers une exonération de responsabilité liée au risque inhérent réside dans l'exploitation de la notion de bénéfice de pré-occupation. Son application se limite à ce jour au voisinage d'activités de nature économique mais pourrait être étendue aux espaces sauvages. Elle pourrait alors faire obstacle à la reconnaissance des troubles anormaux de voisinage qui pourraient être invoqués par les riverains d'un site naturel (2).

⁸⁷⁴ Cf. *supra*, p. 177 et suivantes.

⁸⁷⁵ Article R153-18 du code de l'urbanisme (ancien article R123-22), alinéa 1^{er} : « la mise à jour du plan local d'urbanisme est effectuée chaque fois qu'il est nécessaire de modifier le contenu des annexes prévu aux articles R151-51 et R151-52 ».

⁸⁷⁶ L'article L151-43 (ancien article L126-1) du code de l'urbanisme prévoit en son premier alinéa que « les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales doivent comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et qui figurent sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat ».

Cette exigence est reprise au sein des premières lignes de l'article R151-51 et R151-53 (ancien article 123-14) du code de l'urbanisme.

⁸⁷⁷ Article L515-11 du code de l'environnement.

2) Le bénéfice de préoccupation, notion inspirée par le droit des nuisances

Qualifié de « *droit de nuisance* » par certains auteurs⁸⁷⁸, ou encore de « *servitude d'utilité économique* »⁸⁷⁹, le bénéfice de préoccupation figure à l'article L112-16 du code de la construction et de l'habitation⁸⁸⁰ qui dispose que « *les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales ou aéronautiques, n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement à l'existence des activités les occasionnant dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles sont poursuivies dans les mêmes conditions* ».

Le bénéfice de préoccupation suppose donc, qu'en présence de certaines activités de nature économique s'exerçant en toute légalité et ayant précédé l'installation du voisinage, les habitants installés postérieurement ne peuvent réclamer réparation des éventuels préjudices subis du fait des nuisances générées par ces activités. Le bénéfice de préoccupation constitue dès lors un obstacle à l'aboutissement favorable des recours formés sur le fondement de la théorie des troubles anormaux de voisinage, par des riverains installés postérieurement aux activités comportant certaines nuisances. Cette dernière, consacrée par la Cour de cassation à la fin du XIX^{ème} siècle pour réparer le préjudice causé par les fumées émanant d'une usine⁸⁸¹, fut pourtant érigée en principe général du droit, autonome de la responsabilité pour faute⁸⁸², par un arrêt en date du 19 novembre 1986⁸⁸³. Aux fins d'apprécier l'anormalité du trouble, qui peut être avéré ou éventuel⁸⁸⁴, le juge civil se livre à une appréciation souveraine tenant compte des circonstances de lieu et de temps. Ainsi, la notion de préoccupation pourra être prise en compte, en dehors des activités listées par l'article L112-16 du code de la construction et de l'habitation, dans le sens où elle est une composante à part entière de l'environnement au sein duquel le trouble anormal de voisinage est invoqué⁸⁸⁵.

⁸⁷⁸ Cf. Frédéric ROUVIERE, « Servitudes – servitudes du fait de l'homme – qualification du domaine », *J.-CL. Notarial Répertoire*, fasc. 70, 20 juin 2012, point n°33.

⁸⁷⁹ Cf. TI de Martigues, 15 sept. 2009, n°11-08-000544.

⁸⁸⁰ A l'origine, le bénéfice de préoccupation figurait au sein de la loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme (JORF du 1^{er} janvier 1977, page 4), et fut codifié à l'article L421-9 du code de l'urbanisme. Avec l'entrée en vigueur de la loi n°80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole, et plus précisément de son article 75, l'article L421-9 fut supprimé, et la mention du bénéfice de préoccupation reportée à l'article L112-16 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁸¹ Cf. *supra*, p. 45.

⁸⁸² TREBULLE François Guy, « Les techniques contentieuses au service de l'environnement : le contentieux civil », in ASSOCIATION DES HAUTES JURIDICTIONS DE CASSATION DES PAYS AYANT EN PARTAGE L'USAGE DU FRANÇAIS (AHJUCAF), *Actes de la conférence des présidents de cours suprêmes des Etats francophones d'Afrique sur la contribution du droit au développement durable*, Paris, Cour de Cassation (Ed.), [en ligne – consulté le 2 octobre 2013], 4 février 2005, http://www.courdecassation.fr/colloques_activites_formation_4/2005_2033/intervention_m._trebulle_8133.html#

⁸⁸³ Cass. civ 2, 19 nov. 1986, n°84-16379; Bull. civ. 1986, II, 172, p. 116.

⁸⁸⁴ Cf. GODFRIN Gilles, « Trouble de voisinage et responsabilité environnementale », *Responsabilité et environnement*, avril 2009, n°54, p.17.

⁸⁸⁵ Voir en ce sens l'article de François-Guy TREBULLE, op.cit.: « Dans le cadre de l'appréciation de l'anormalité du trouble, il faut tenir compte de la notion de préoccupation, qu'elle soit individuelle ou collective.

Elle ne constituera cependant pas une cause d'exonération systématique dans ce cas précis, le bénéfice de préoccupation ne s'appliquant qu'aux hypothèses prévues par l'article L112-16. Le juge applique en effet strictement les critères d'identification posés par le texte, en exigeant notamment l'existence d'une réglementation spécifique de l'activité générant les nuisances. A défaut, le juge considère qu'il lui est impossible de vérifier si l'activité s'exerce bien « *en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur* », et rejette de fait le bénéfice de préoccupation.

Ce raisonnement a par exemple été retenu en présence d'un golf, qui bien que constituant une activité commerciale, ne fait pas l'objet d'une réglementation particulière et ne peut donc prétendre au bénéfice de l'article L112-16 du code de la construction et de l'habitation⁸⁸⁶. Certains auteurs relèvent cependant le « *paradoxe* » selon lequel « *dans cet esprit, une installation industrielle pourra invoquer cette disposition et non un golf, pourtant réputé moins perturbateur* »⁸⁸⁷.

A l'heure actuelle, les troubles anormaux de voisinage ne sont que peu invoqués dans les contentieux impliquant des propriétaires ou gestionnaires d'espaces naturels. Pour certains risques, le juge civil avait lui-même posé des principes d'orientation du fondement de la demande de réparation pour éviter que responsabilité sans faute du gardien et trouble anormal de voisinage n'entrent en concurrence. Ainsi, en cas de glissement de terrain, le juge privilégiait une décision au visa de l'article 1384 du code civil⁸⁸⁸ plutôt qu'au visa de l'article 544 du même code. Il revint cependant sur cette position par la suite⁸⁸⁹.

Aussi, tenant à la place croissante accordée à la notion de risque au sein du système juridique français, il est probable que le levier du trouble anormal soit davantage activé dans les prochaines années. A ce jour, les décisions rendues sur le fondement des troubles anormaux de voisinage tiennent compte des spécificités du monde rural, même s'il s'agit davantage de protéger l'activité agricole que les particularités naturelles au sens large.

La préoccupation collective invite à prendre en compte des éléments spécifiques tels que l'existence d'un cahier des charges de lotissement, la nature rurale, industrielle ou touristique du voisinage en cause ; ces éléments permettront d'élever le standard de la normalité mais n'interdisent pas que l'anormalité soit constatée ».

⁸⁸⁶ Cass. civ. 2, 10 juin 2004, n°03-10.434 : Bull. civ. 2004, II, 291, p. 245 ; RD imm. 2004, p. 348, note F.-G. Trébulle : « *La Cour d'appel a déduit à bon droit de ces constatations qu'en l'absence de texte définissant les règles d'exploitation d'un terrain de golf autre que le règlement du lotissement qu'elle n'a pas dénaturé, la société Massane loisirs ne pouvait utilement invoquer en l'espèce les dispositions de l'article L112-16 du code de la construction et de l'habitation qui ne prévoient une exonération de responsabilité que si l'activité génératrice du trouble s'exerce conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, de sorte qu'il convenait de faire application du principe général selon lequel l'exercice même du droit de propriété devient générateur de responsabilité lorsque le trouble qui en résulte pour autrui dépasse la mesure des obligations ordinaires du voisinage* ».

⁸⁸⁷ François-Guy TREBULLE, *op. cit.*

⁸⁸⁸ Cf. Cass. civ. 2, 19 juin 2003 : Bull. 2003, n°200, p. 168 ; Droit et patr. déc. 2003, p. 91, obs F. Chabas ; AJDI 2003.874, obs. O. Abram : RDI 2004, 257, obs. F.-G. Trébulle ; G. Viney et P. Jourdain, Les conditions des la responsabilité, LGDJ, 2ème éd. n°960, p. 1086 : « *attendu que, pour condamner la SA Batimur à réparer le dommage subi par M. X., l'arrêt [...] se borne à énoncer que la société Batimur est tenue, en considération de son droit de propriété, indépendamment de faute prouvée, à réparer le dommage provenant du trouble. Qu'en statuant ainsi, alors que les dommages provoqués par un glissement de terrain provenant d'un fonds voisin ne peuvent être réparés que sur le fondement du texte susvisé [article 1384 du code civil], la cour d'appel l'a violé* ».

⁸⁸⁹ Cass. civ. 3, 24 avr. 2013, n°10-28344.

Voir MALLET-BRICOUT Blandine, REBOUL-MAUPIN Nadège, « Droit des biens », *D.S. 2013*, 19 septembre 2013, n°31, p. 2123-2138.

A titre d'illustration, le trouble anormal de voisinage a pu être écarté sur un terrain propriété du Conservatoire du littoral, en présence d'une exploitation pastorale antérieure à la prise à bail du fonds voisin par les demandeurs⁸⁹⁰. Étaient évoqués le trouble subi du fait de l'aboïement des chiens de l'exploitant. Au-delà des conditions d'exploitation demeurées inchangées, critère d'application du bénéfice de préoccupation, le juge a également souligné « *la particularité de cet espace à vocation rurale et pastorale* » pour rejeter la demande des requérants, prenant ainsi en compte les contraintes inhérentes au voisinage de ce dernier.

A proximité des espaces naturels la prise en compte des circonstances de lieux et de temps devrait conduire à l'adoption de décisions favorables à la préservation de la naturalité des sites. Par exemple, si une perte d'ensoleillement causée par une végétation dense a été considérée comme constitutive d'un trouble anormal de voisinage en zone urbaine⁸⁹¹, il n'en a pas été de même en espace boisé classé⁸⁹². Mais si la détermination de l'existence d'un trouble anormal de voisinage au regard des circonstances en présence devrait donc permettre une prise en compte des risques inhérents aux espaces naturels, il convient cependant de garder à l'esprit l'actuel « climat de socialisation des risques », qui pourrait inciter le juge à reconnaître un trouble anormal de voisinage là où il n'en aurait pas identifié auparavant.

Aussi, comme le relève le professeur Gilles Godfrin, les juges ont de plus en plus tendance à placer le seuil de l'anormalité « *relativement bas, remettant parfois même en cause des tolérances anciennes telles que le son des cloches ou le cri des coqs* »⁸⁹³. Dès lors, le seuil des risques naturels acceptable du fait du voisinage d'espaces sauvages pourrait être revu à la baisse.

Ce potentiel déplacement de curseur sur « l'échelle de la normalité » pourrait être conforté par la tendance de l'indemnisation du trouble éventuel, aux côtés du trouble avéré. S'il est arrivé de manière marginale que des risques naturels soient assimilés à des cas de force majeure, à l'instar de la menace d'effondrement de cavités souterraines, considérée comme une particularité géologique indépendante de la volonté du propriétaire du fonds supérieur⁸⁹⁴, le juge civil a en effet développé une jurisprudence d'indemnisation du trouble causé par la menace⁸⁹⁵, et notamment par l'existence d'un risque naturel. Ainsi, un danger d'éboulement

⁸⁹⁰ CA Aix-en-Provence, 4 févr. 2011, n°2011/64.

⁸⁹¹ CA Rennes, 29 nov. 2011, n°10/06771.

⁸⁹² CA Dijon, 4 avr. 2006, JurisData n°2006-339670.

⁸⁹³ GODFRIN Gilles, *op.cit.*, p.18.

⁸⁹⁴ Cf. CA Rouen, 13 janv. 2010, n°08/05579 : en l'espèce, suite à un affaissement, un propriétaire avait signalé à la commune le risque d'effondrement d'une cavité souterraine sous son terrain, comme le lui imposait la loi. Suite à cette déclaration, un périmètre de sécurité fut mis en place, périmètre faisant obstacle à une construction projetée par le propriétaire du fonds voisin. Face à ce refus, le voisin dont le permis de construire avait été refusé rechercha la responsabilité du propriétaire du fonds à l'origine de la déclaration de risque d'effondrement, sur le fondement des troubles anormaux de voisinage. Sa requête fut rejetée, les juges d'appel estimant que le propriétaire déclarant n'avait aucune maîtrise sur la réalisation ou l'absence de réalisation de ce risque naturel devant être assimilé à un cas de force majeure.

⁸⁹⁵ Voir en ce sens Cass. civ. 2, 10 juin 2004, n°03-10.434 : Bull. civ. 2004, II, 291, p. 245 ; RD imm. 2004, p. 348, note F.-G. Trébulle : le juge de cassation considère que c'est à bon droit que la cour d'appel a retenu le trouble anormal de voisinage dans une affaire où la requérante se plaignait des nuisances générées par l'exploitation d'un golf « *Mme X, contrainte de vivre sous la menace constante d'une projection de balles qui devait se produire d'une manière aléatoire et néanmoins inéluctable, et dont le lieu et la force d'impact, comme la gravité des conséquences potentielles, étaient totalement imprévisibles, continuait à subir des inconvénients* ».

survenu à la suite de travaux de terrassement a pu être considéré comme constitutif d'un trouble anormal de voisinage, en vertu d'une décision rendue en 1979⁸⁹⁶. Cette position fut confirmée en 2013⁸⁹⁷, en présence d'un risque de glissement de terrain et d'effondrement d'une maison dû en partie à l'absence de réalisation de travaux de confortement sur le fonds inférieur. Dans ce contexte, on peut craindre que le risque inhérent au voisinage d'un espace naturel puisse être perçu par le juge comme un trouble anormal, nonobstant la spécificité des circonstances de lieu.

Face à cette appréhension, le recours au mécanisme du bénéfice de pré-occupation pourrait s'avérer pertinent. Selon le professeur Gilles Godfrin, celui-ci sert plutôt à ce jour l'intérêt des pollueurs, en dehors de l'hypothèse des installations classées pour la protection de l'environnement⁸⁹⁸. Une transposition aux espaces naturels permettrait à l'inverse de considérer davantage la nature, dans tous ses aspects, et de protéger, au-delà des seules activités d'intérêt économique, l'intérêt général tenant à la protection de l'environnement.

Ainsi, l'article R112-16 du code de la construction et de l'habitation pourrait-il être complété par un second alinéa, de la manière suivante :

« Les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales ou aéronautiques, n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement à l'existence des activités les occasionnant dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles sont poursuivies dans les mêmes conditions.

Ce principe s'applique également aux dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues au voisinage d'espaces naturels ».

Serait alors concernée la seule responsabilité civile. Aux fins d'élargir le champ d'application du bénéfice de préoccupation « espaces naturels » aux recours administratifs (en annulation ou en responsabilité), il pourrait plutôt être décidé de faire figurer ce dernier au sein du code de l'environnement.

Ce double affichage, au sein du code de la construction et de l'habitation, et du code de l'environnement, permettrait au bénéfice de préoccupation appliqué aux espaces naturels de faire obstacle aux actions civiles fondées sur le trouble anormal de voisinage ou sur la garde

qui excédaient dans de fortes proportions ceux qu'on pouvait normalement attendre du voisinage d'un parcours de golf ».

⁸⁹⁶ Cass. civ 2, 16 mai 1979, n°77-15897.

⁸⁹⁷ Cass. civ 3, 24 avr. 2013, n°10-28344.

⁸⁹⁸ GODFRIN Gilles, *op.cit.*, p.18 : « à l'exception des « installations classées pour la protection de l'environnement », qui, sous la surveillance de l'Inspection des installations classées peuvent se voir enjoindre de s'adapter, notamment en considération de la « commodité du voisinage » et de la « protection de la nature », le bénéfice de pré-occupation s'analyse comme un véritable droit acquis de nuire à autrui et de polluer ».

de la chose, mais également aux actions administratives fondées sur le défaut d'entretien normal d'un ouvrage public. Ce dispositif dérogatoire n'interviendrait cependant qu'à la condition d'un respect des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur. Ainsi, un propriétaire ou gestionnaire d'espace naturel qui ne respecterait pas l'obligation légale de débroussaillage, ne pourrait pas opposer le bénéfice de préoccupation au voisin qui se plaindrait d'un trouble tenant à la crainte de la propagation d'un incendie de forêt.

L'article à insérer au code de l'environnement pourrait prendre la forme suivante :

« Les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances inhérentes au voisinage d'un espace naturel n'entraînent pas droit à réparation dès lors que la gestion de cet espace s'exerce en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ».

Sans nécessairement se référer à des mécanismes existants, les exonérations de responsabilité basées sur la prise en compte du risque inhérent aux espaces naturels peuvent également être le fruit de systèmes novateurs. C'est dans ce cadre, et au travers d'un exercice prospectif, que peut être envisagée l'émergence d'une notion de « trouble d'origine naturelle », qui conduirait à une exonération de responsabilité dans quelques cas de figure prédéterminés (B).

B/ Le recours à l'innovation : l'exemple du « trouble d'origine naturelle »

Au regard des spécificités caractérisant les espaces sauvages, et notamment les risques inhérents qu'ils comportent, il pourrait s'avérer opportun d'explorer des voies juridiques novatrices, pour atténuer ou écarter la responsabilité des propriétaires et gestionnaires de sites naturels. En ce sens, la référence à une nouvelle notion de « dommage d'origine naturelle », ou « trouble naturel », rattachée aux risques inhérents des espaces sauvages, se révèle être une hypothèse de travail envisageable.

En premier lieu, il convient d'apporter certaines précisions aux fins de fixer ce que pourrait être, ou a contrario ne pas être le « dommage d'origine naturelle ». Celui-ci correspondrait à un dommage issu de la réalisation, potentielle ou avérée, d'un risque naturel au sein d'un espace naturel⁸⁹⁹.

Mais le choix du terme « dommage » n'est pas sans poser question d'un point de vue terminologique. Celui-ci est en effet synonyme de « préjudice » : or, il n'existe en droit français qu'un nombre limité de postes de préjudices indemnisables et il est d'usage que la leur dénomination corresponde à la nature du dommage, sans renvoyer à son origine. Il en va ainsi des préjudices physiques, moraux, matériels, ou écologiques. Le « dommage naturel » s'inscrirait alors dans une nouvelle mouvance, en ne désignant pas, à l'inverse du préjudice écologique, le dommage causé à l'environnement, mais le dommage causé par des éléments naturels. Il apparaît alors plus judicieux d'utiliser la notion de « trouble d'origine naturelle »,

⁸⁹⁹ Sur la problématique de la définition d'un espace naturel, cf. *supra*, p. 177 et suivantes.

en lieu et place de celle de « dommage naturel ». Le trouble naturel désignerait alors « *le trouble issu de la réalisation, potentielle ou avérée, d'un risque naturel au sein d'un espace naturel* ».

Cette notion pourrait être la base d'un nouvel article du code de l'environnement, qui remplacerait, et dépasserait l'article L365-1 du même code dans la prise en compte du risque inhérent. Ce nouvel article concernerait les responsabilités civiles et administratives sans faute, et prévoirait une exonération de responsabilité en présence d'un « trouble d'origine naturelle », en dehors des cas dans lesquels une intention de nuire est avérée. Domaine privé et public seraient tous deux visés, et les spécificités des espaces naturels davantage considérées.

L'article pourrait être rédigé ainsi :

« La responsabilité du propriétaire ou du gestionnaire d'un espaces naturel ne saurait être engagée, en l'absence de faute intentionnelle ou d'une particulière gravité, du fait des troubles liés à la réalisation, potentielle ou avérée, d'un risque inhérent aux espaces naturels, que le dommage survienne à l'intérieur ou en périphérie de cet espace ».

Ce texte pourrait être considéré comme une nouvelle insertion d'un cas particulier au sein du corpus juridique français. Cependant, cette vision se révélerait réductrice : le milieu naturel ne peut pas être considéré comme un espace vide, un délaissé, un simple élément d'agrément paysager. Il est question de prendre en compte ses réalités, sa véritable nature, en rappelant que tout élément naturel pouvait être dominé, asservi par les standards du monde urbain. Aussi, la mise en place d'un régime de responsabilité les concernant ne peut être perçue comme un ajustement juridique parmi tant d'autres, s'inscrivant dans un courant d'inflation législative. Il ne s'agit pas là d'un aménagement législatif de confort, mais plutôt de restaurer un équilibre rompu, entre espaces anthropisés d'une part, et espaces naturels d'autre part. De revenir sur la croyance selon laquelle les seconds doivent nécessairement être soumis ou perméables aux premiers. L'instauration de ce régime dérogatoire qui bénéficierait à la gestion des espaces naturels apparaît cohérente, et portée par une vision de société plus équilibrée, durable, pérenne.

Une mobilisation de la notion de « trouble d'origine naturelle » viendrait harmoniser les règles entre domaine public et privé, à reconsidérer la nature dans sa globalité, indépendamment des catégories juridiques auxquelles elle est associée. Sur le domaine public, le fondement du « trouble d'origine naturelle » se substituerait au trouble provoqué par un ouvrage public. Sur le domaine privé, la qualification de « trouble d'origine naturelle » se substituerait à celle de trouble provoqué par l'absence d'empêchement du dommage par le gardien de l'élément naturel.

Servitude d'utilité publique, bénéfice de pré-occupation ou encore « trouble naturel » constitueraient divers moyens d'initier une réelle prise de conscience des risques inhérents aux espaces naturels. Aboutissant à une exonération, partielle ou totale, de responsabilité pour les propriétaires et gestionnaires d'espaces sauvages, ces mécanismes pourraient conduire à ne pas indemniser de manière systématique les victimes d'un dommage naturel. Cependant, la gravité de certains préjudices implique la mobilisation de ressources financières conséquentes, qui ne peuvent être laissés à la charge de la victime. Dès lors, se pose la question de savoir quels mécanismes d'indemnisation peuvent intervenir pour pallier cette difficulté (§2).

§2/ L'épineuse question de l'indemnisation des victimes

Sans disparaître totalement, l'indemnisation des victimes d'un dommage grave inhérent à un espace naturel pourrait être assurée de plusieurs manières. Par le recours au secteur assurantiel en premier lieu, bien que ce dernier puisse être réticent à l'évolution proposée plus avant (A). Par le recours à d'autres mécanismes ensuite, à l'instar du report de la charge de l'indemnisation sur la personne à l'origine de l'exposition de nouveaux enjeux aux aléas en présence, ou de la mise en place d'un fonds d'indemnisation législatif spécial (B).

A/ La mobilisation du relai assurantiel, une piste cohérente

Les dommages consécutifs à la réalisation d'un risque naturel bénéficient actuellement d'une couverture assurantielle, laquelle peut être individuelle ou dépendre du système d'indemnisation « cat nat » qui résulte d'un partenariat original entre Etat et assureurs (1). La couverture au titre du régime « cat nat » est en effet incomplète puisque ne sont concernés que les dommages matériels causés par la survenance d'un nombre limitatif de risques naturels. Ainsi, les dommages corporels occasionnés ne bénéficient à ce jour que d'une couverture assurantielle facultative et les sociétés d'assurance proposant par exemple la souscription de contrats de garantie des accidents de la vie (G.A.V). Une diffusion plus large de ces derniers au sein des foyers français pourrait contribuer à compenser les effets exonérateurs liés aux propositions développées dans le paragraphe précédent (2). Les pouvoirs publics pourraient également mobiliser la G.A.V de manière plus proactive, et en faire la clef de voûte d'un système d'indemnisation pour toutes les victimes ayant subi un dommage naturel au sein, ou à proximité d'un espace sauvage (3).

1) Le système d'indemnisation « cat nat », un mécanisme original mais inapplicable aux dommages corporels

A l'heure actuelle, les dommages aux biens causés par la réalisation des risques naturels sont couverts pour la plupart par le régime d'indemnisation « cat nat ». Ce dernier constitue l'un des rouages de la mécanique partenariale Etat-assureurs posée par les lois des 13 juillet 1982⁹⁰⁰ et du 2 février 1995⁹⁰¹. Il vise l'indemnisation du plus grand nombre de personnes

⁹⁰⁰ Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, JORF du 14 juillet 1982, page 2242.

sinistrées en cas de reconnaissance d'un état de catastrophe naturelle par arrêté interministériel⁹⁰².

Son principe de fonctionnement est fixé par l'article L125-2 du code des assurances qui prévoit en premier lieu l'insertion d'une clause d'extension de garantie « *dommages matériels directs non assurables résultant d'une catastrophe naturelle* » au sein de différents contrats socles couvrant les dommages aux biens⁹⁰³. En second lieu, il est prévu que cette extension soit couverte par une prime ou cotisation additionnelle, dont le taux est fixé par arrêté ministériel pour chaque catégorie de contrats socles. Actuellement, le taux de cette surprime est de 12% s'agissant des contrats d'assurance habitation, 6% s'agissant des contrats d'assurance de véhicules terrestres à moteur, et 0,5% s'agissant des contrats d'assurance vol-incendie. La somme ainsi collectée est affectée pour partie à l'alimentation du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « fonds Barnier »⁹⁰⁴, le reste demeurant dans les caisses des sociétés d'assurance aux fins d'indemniser les éventuels dommages causés par une catastrophe naturelle⁹⁰⁵ (Cf. **Annexe 8 - Fonctionnement du système « cat nat »**). Un système de réassurance a par ailleurs été mis en place. Celui-ci est actuellement géré par la Caisse Centrale de Réassurance (CCR), organisme qui bénéficie de la garantie de l'Etat⁹⁰⁶.

Ce système d'extension de garantie, de réserves de surprimes et réassurance, constitue un modèle original unique sur la scène internationale. Sans être fortement interventionniste, à la différence du système espagnol⁹⁰⁷, ni totalement en retrait, à la différence du système

⁹⁰¹ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995, page 1840.

⁹⁰² Cf. article L125-1 alinéa 4 du code des assurances.

⁹⁰³ Article L125-1 alinéa 1^{er} du code des assurances : « *les contrats d'assurance, souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'Etat et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles, dont ceux des affaissements de terrain dus à des cavités souterraines et à des marnières sur les biens faisant l'objet de tels contrats* ».

⁹⁰⁴ Selon un taux fixé par arrêté. Le taux maximal fut successivement de 4% (en vertu de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (JORF n°175 du 31 juillet 2003, page 13021) et de l'arrêté du 29 septembre 2006 fixant le taux de prélèvement du fonds de prévention des risques naturels majeurs (JORF n°239 du 14 octobre 2006, page 15281)), puis 8% (article 101 de la loi n°2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008), et enfin à 12% (article 154 de la loi n°2008-1425 du 27 septembre 2008 de finances pour 2009, JORF n°0302 du 28 décembre 2008, page 20224, texte n°1).

⁹⁰⁵ Sur ce sujet, se reporter aux travaux de thèse de Vanessa Mulot : « *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques* », Thèse de doctorat en droit public, 2015, Université Aix-Marseille, 404 p. – HOURDEAU-BODIN Stéphanie, « Risques naturels en zones côtières et assurance », LARONDE-CLERAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès (dir.), *Les risques naturels en zones côtières – Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, PUR (Ed.), Collection l'Univers des Normes, 2015, p. 141-157.

⁹⁰⁶ Deux formules sont proposées aux sociétés d'assurance. En premier lieu, le mécanisme de « quote-part », en vertu duquel l'assureur reverse 50% du montant des surprimes collectées sur les contrats socles « dommages aux biens » à la CCR, en contrepartie d'une prise en charge de la moitié des indemnités versées à la suite d'une catastrophe naturelle. En second lieu, le mécanisme de « garantie en excédent de perte annuelle » ou « stop loss » en application duquel, sur les 50% des surprimes non reversées à la CCR, un montant d'indemnisation annuel maximum (franchise) est défini, la CCR prenant en charge les dépassements.

⁹⁰⁷ En Espagne, un organisme public d'assurance (consorcio de compensación de seguros) détient le monopole de l'assurance des risques naturels et bénéficie d'une garantie illimitée de l'Etat (Cf. INSPECTION GENERALE DES FINANCES, CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES, INSPECTION GENERALE DE

britannique⁹⁰⁸, le modèle français apparaît comme un mécanisme hybride satisfaisant, malgré une certaine fragilité tenant à l'insuffisance de trésorerie au sein du fonds Barnier⁹⁰⁹.

S'agissant toutefois des dommages corporels, ceux-ci ne sont pas couverts par le système d'indemnisation « cat nat ». Aussi, seules les victimes ayant souscrit un contrat d'assurance facultatif de « garantie accidents de la vie » (G.A.V) pourront recouvrer une somme d'argent en cas de préjudice physique causé par la réalisation d'un risque naturel. L'intérêt d'une meilleure diffusion de ces derniers au sein de la société française apparaît dès lors criant (2).

2) L'intérêt de la souscription d'une garantie des accidents de la vie

Consciente d'une carence d'offres en la matière, la Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA) a élaboré en 2000 un contrat type de « garantie des accidents de la vie » (G.A.V) couvrant divers dommages corporels, y compris les dommages résultant de la réalisation d'un risque naturel. Jugé « *trop timide et restrictif pour emporter l'adhésion commerciale attendue* »⁹¹⁰, ce contrat fut amendé par les sociétés d'assurance qui y intégrèrent des garanties élargies.

Les français restent encore peu clients de cette garantie à ce jour⁹¹¹. Celle-ci est pourtant monnaie courante dans de nombreux Etats, à l'instar de la Grande-Bretagne, ou encore de l'Allemagne et l'Autriche⁹¹². La juriste Lydia Morlet relève ainsi que « *l'assurance accidents corporels, qui relève de la technique de la first party insurance (assurance directe), à laquelle il faut opposer la logique de prise en charge de la third party insurance (l'assurance de responsabilité civile), est largement répandue dans toute l'Europe, et même au-delà* »⁹¹³.

L'intérêt de la souscription d'une G.A.V est multiple. En termes de rapidité de la prise en charge tout d'abord. En termes d'indemnisation ensuite, puisqu'elle rompt avec la tradition de

L'ENVIRONNEMENT, *Rapport particulier sur les régimes « catnat » dans une vingtaine de pays étrangers*, MTETM (Ed.), septembre 2005, p. 0 (résumé et conclusions)).

⁹⁰⁸ Cf. INSPECTION GENERALE DES FINANCES, CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES, INSPECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT, *op.cit.*, p. 0 (résumé et conclusions) : « *les pouvoirs publics britanniques n'interviennent ni dans l'assurance, ni dans la réassurance des catastrophes naturelles* ».

⁹⁰⁹ ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport n°1428 fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 (n°1395), Annexe n°13, Ecologie, développement et mobilité durables – prévention des risques – conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, 10 octobre 2013, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/budget/plf2014/b1428-tIII-a13.pdf>

⁹¹⁰ LAMBERT-LEFAIVRE Yvonne, LEVENEUR Laurent, *Droit des assurances*, Paris, Dalloz (Ed.), 13ème édition, 2011, p. 867-868.

⁹¹¹ En 2009, seuls 10% des français avaient souscrits un tel contrat (RENAUDIN André, « La garantie des accidents de la vie », *Les tribunes de la santé*, 2009/3, n°24, p. 41-45). Malgré une constante progression, la part des assurés GAV à la fin de l'année 2013 n'excédait pas les 8% (8,3 millions de personnes couvertes, sur une population française de 66 millions de personnes – cf. site de la fédération française des sociétés d'assurance : http://www.ffsa.fr/sites/jcms/p1_1465799/fr/garantie-des-accidents-de-la-vie-gav-4-1-millions-de-contrats-comptabilises-fin-2013?cc=fn_7345).

⁹¹² MORLET Lydia, « *L'influence de l'assurance accidents corporels sur le droit privé de l'indemnisation* », Thèse de droit privé, 2003, Université du Maine, p. 25.

⁹¹³ *Idem*.

l'assurance d'accident corporel, rattachée à la catégorie des assurances de personnes, se limitant au versement de prestations forfaitaires⁹¹⁴.

La souscription d'une G.A.V permet d'obtenir une indemnisation intégrale⁹¹⁵, et assure au minimum, la couverture de l'incapacité permanente, du préjudice esthétique, du préjudice d'agrément et des souffrances endurées, « *dès lors que l'incapacité permanente imputable directement est au moins égale à 30%* »⁹¹⁶. Les contrats d'assurance labellisés « G.A.V » par la FFSA couvrent en outre les pertes de gains professionnels futurs, les frais d'assistance permanente par une tierce personne, les frais de logement/véhicule adapté, et enfin, en cas de décès, les frais d'obsèques, le préjudice d'affectation ainsi que les pertes de revenus et frais divers des proches. Enfin, le montant maximal de garantie ne peut pas se situer en dessous d'un million d'euros par victime.

S'agissant des versements indemnitaires, et conformément au second alinéa de l'article L131-2 du code des assurances⁹¹⁷, l'assureur se trouve subrogé dans les droits de l'assuré aux fins de solliciter l'indemnisation des préjudices subis auprès d'éventuels tiers responsables. Dans le cas où les précédentes propositions d'exonération de responsabilité seraient mises en place, ce mécanisme de subrogation ne pourrait pas être mis en œuvre à l'encontre des propriétaires ou gestionnaires d'espaces naturels. Le cas ne serait toutefois pas isolé, et rejoindrait notamment l'hypothèse dans laquelle les assurés se trouvent à l'origine de leur propre dommage.

⁹¹⁴ Lydia MORLET remet en cause la distinction aujourd'hui opérée par le code des assurances entre assurances de personnes et assurances de dommages, et propose de différencier plutôt entre assurances indemnitaires et non indemnitaires, sur le fondement du critère de la subrogation (MORLET Lydia, *op.cit.*). A l'issue de la loi du 13 juillet 1930, le code des assurances opérait une nette séparation entre assurances de personnes (décès, atteinte à l'intégrité physique) commandant le versement de prestations forfaitaires, fixées par contrat (l'intégrité du corps humain ou la vie humaine ne pouvant être compensée monétairement), et les assurances de dommages (matériels) commandant le versement de prestations indemnitaires pour lesquelles l'assureur disposait d'une action en subrogation contre les responsables du dommage (aucun versement forfaitaire n'était envisagé, aux fins d'éviter les sinistres volontaires causés dans le but de s'enrichir). La loi Badinter (loi n°85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation, JORF du 6 juillet 1985, page 7584), ainsi que la loi du 16 juillet 1992 (loi n°92-665 du 16 juillet 1992 portant adaptation du marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit, JORF n°164 du 17 juillet 1992, page 9576), remirent cependant en cause cette distinction classique, en prévoyant l'insertion de clauses conventionnelles de subrogation dans les contrats d'assurance de personnes pour le remboursement de prestations indemnitaires prévues au contrat (mention en est faite à l'article L131-2 du code des assurances).

⁹¹⁵ Dans le cadre de sa thèse, Lydia MORLET relève que « *cette assurance directe, qui garantit, non pas, contre les conséquences d'une dégradation des biens de l'assuré, mais contre une atteinte à son intégrité physique, est généralement présentée comme une assurance de personnes. Il apparaît cependant que le régime de l'assurance accidents corporels ne correspond plus à celui traditionnellement appliqué à ces assurances. Son mécanisme indemnitaire s'inspire plutôt des assurances de dommages, ce qui oblige à reconsidérer le classement proposé* » (Cf. MORLET Lydia, *op. cit.*, p. 218).

⁹¹⁶ Cf. site internet de la FFSA : http://www.ffsa.fr/sites/jmcs/c_47599/fr/la-garantie-des-accidents-de-la-vie-gav?cc=fn_7310

Lydia MORLET relève que certaines sociétés d'assurance abaissent ce seuil à 10% d'incapacité permanente (Cf. MORLET Lydia, *op.cit.*, p. 248).

⁹¹⁷ Article L131-2 du code des assurances : « *Dans l'assurance de personnes, l'assureur, après paiement de la somme assurée, ne peut être subrogé aux droits du contractant ou du bénéficiaire contre des tiers à raison du sinistre.*

Toutefois, dans les contrats garantissant l'indemnisation des préjudices résultant d'une atteinte à la personne, l'assureur peut être subrogé dans les droits du contractant ou des ayant droit contre le tiers responsable, pour le remboursement des prestations à caractère indemnitaire prévues au contrat ».

En raison de son caractère indemnitaire, la G.A.V remet en question l'actuel visage du droit de la responsabilité, et pourrait conduire à une mise en adéquation des systèmes de responsabilité avec les réalités sociétales. Le processus semble cependant long puisque en 2003 déjà Lydia Morlet écrivait dans le cadre de sa thèse : « *c'est parce que l'assurance accidents corporels est en mesure de répondre à bon nombre des carences indemnitaires déplorées qu'elle va être amenée à se généraliser ce qui, vraisemblablement, devrait induire une modification de notre système d'indemnisation de droit privé* »⁹¹⁸. La G.A.V présente une occasion pour les juges de revenir aux fondamentaux de la responsabilité civile, et de revoir leur conception très extensive des hypothèses d'engagement de la responsabilité sans faute aux fins de garantir à tout prix une indemnisation des victimes⁹¹⁹. L'auteure s'avance ainsi en supposant que « *dans cette logique, les tribunaux refuseront de déclarer le créateur de risque responsable au-delà de ce qu'il doit être* »⁹²⁰, en recherchant une faute du gardien de la chose ou en conditionnant l'engagement de la responsabilité du défendeur à la présence d'une obligation de sécurité de résultat, et non de moyens, dès lors que celui-ci n'était pas chargé d'assurer une mission de sécurité des personnes⁹²¹. En dehors de ces hypothèses, le juge abandonnerait ses réflexes surprotecteurs et « *la victime devrait seule veiller à sa propre sécurité* »⁹²², en souscrivant une G.A.V.

La G.A.V présente enfin un intérêt certain pour la couverture des dommages les plus graves, à l'instar du handicap physique. Comme le relève Lydia Morlet, ce type de dommage implique la mobilisation de sommes particulièrement importantes, pouvant dépasser plusieurs millions d'euros dans certains cas de tétraplégies⁹²³. Or, si l'Etat a mis en place une pension d'invalidité, il demeure que les conditions restrictives d'accès ont été posées : la victime doit ainsi justifier au minimum d'une invalidité réduisant de 2/3 de sa capacité de travail ou de gain⁹²⁴, de revenus situés en dessous d'un certain seuil⁹²⁵, et ne doit pas être retraitée⁹²⁶. Aussi, tenant à ces conditions restrictives, bon nombre de personnes pourraient utilement bénéficier des versements indemnitaires proposés dans la cadre de la G.A.V.

Si elle ne se répand pas d'elle-même, cette garantie pourrait par ailleurs constituer la pièce maîtresse d'un système d'indemnisation pour l'ensemble des victimes de la réalisation d'un risque naturel trouvant sa source au sein d'un espace sauvage (3).

⁹¹⁸ MORLET Lydia, op.cit., p. 28.

⁹¹⁹ Les « *régimes de responsabilité sans faute constituent incontestablement un progrès social sur lequel il ne serait pas souhaitable de revenir. On attend seulement [...] une nouvelle répartition de la charge du risque, basée sur le constat d'une égalité des rapports* », Ibid., p. 493.

⁹²⁰ Ibid., p. 492.

⁹²¹ Idem.

⁹²² Idem.

⁹²³ Ibid., p. 241.

⁹²⁴ Article R341-2 du code de la sécurité sociale.

⁹²⁵ Idem.

⁹²⁶ Article L341-15 du code de la sécurité sociale.

3) La garantie des accidents de la vie, clef de voûte d'un système d'indemnisation pour tous ?

A l'heure actuelle, en cas d'accident causé par un élément naturel en provenance d'un site naturel, deux cas peuvent se présenter. En premier lieu, intervient l'hypothèse dans laquelle la victime n'a pas souscrit de contrat de G.A.V : il ne lui reste alors qu'à se tourner vers le juge, au prix de longs et coûteux efforts pour tenter de désigner un tiers responsable et obtenir réparation. En second lieu, apparaît l'hypothèse dans laquelle la victime bénéficie d'un contrat de G.A.V : son indemnisation est alors assurée, et, en contrepartie, la société d'assurance dispose d'une action subrogatoire à l'encontre des personnes responsables du dommage. Dans ce cadre, l'assureur se substitue à l'assuré dans ses droits à réparation, et peut donc agir à sa place⁹²⁷.

Dans le cas où la prise en compte des risques inhérents aux espaces naturels se trouverait renforcée en droit français et donnerait lieu à une exonération partielle ou totale de responsabilité pour les propriétaires ou gestionnaires de terrains concernés, le système actuel ne fonctionnerait donc plus. Recours et actions subrogatoires seraient écartés, et les assureurs pourraient décider d'augmenter le montant des primes, de réduire le montant ou les possibilités d'indemnisations.

Or, s'il est admis que la prise en charge systématique des dommages résultant d'accidents n'est pas vectrice de responsabilisation des personnes, il demeure que la solidarité invite à une indemnisation des victimes appelées à connaître des situations critiques. Aussi, s'il n'apparaît pas juste de faire supporter aux propriétaires et gestionnaires d'espaces sauvages le coût de l'indemnisation des dommages résultant du comportement irrépressible des éléments naturels, il n'apparaît pas non plus pensable de laisser une personne dans la détresse en se contentant de la blâmer pour son imprudence. A ce titre, le recours à l'outil assurantiel, qui permet tout de même de véhiculer une certaine prise en compte des risques encourus, semble opportun⁹²⁸.

La généralisation de l'assurance des dommages corporels subis suite à la réalisation d'un risque naturel suppose que le système assurantiel soit à la portée de tous, comme l'était le recours contentieux. Ce qui soulève le problème de l'assurance des plus démunis. L'idée d'un fonds d'indemnisation alimenté par des surprimes d'assurance pourrait alors être envisagée.

Le système s'organiserait de la manière suivante : la souscription d'une G.A.V. serait rendue obligatoire pour l'ensemble des riverains d'un espace naturel, lesquels bénéficient d'un cadre de vie à la fois privilégié et exposé aux risques. Les assureurs seraient alors assurés d'une nouvelle manne financière, et devraient en contrepartie, garantir une couverture à prix raisonnable.

⁹²⁷ Alain BENABENT précise sur ce point qu'en cas d'indemnisation partielle par l'assureur, victime et assureur pourront tous deux agir contre le responsable du dommage, « *chacun pour obtenir réparation d'une partie du préjudice* ». En cas d'insolvabilité du responsable, la victime reste cependant prioritaire « *en vertu de la règle que nul n'est censé se subroger contre soi-même* » (Cf. BENABENT Alain, *op.cit.*, p. 491).

⁹²⁸ Voir en ce sens PERETTI-WATEL Patrick, *La société du risque*, Paris, La Découverte (Ed.), Collection Repères, 2010, p. 8 : « *Précisons encore que ce ne sont pas les maux qui ont changé, mais bien la façon dont nous les envisageons. Concevoir un dommage comme un accident pose problème : c'est un dégât sans [...] faute, il exige réparation mais n'est pas imputable. C'est ici qu'intervient l'assurance : elle permet justement de rembourser la victime, sans qu'il soit nécessaire de trouver un coupable* ».

Cette obligation serait signalée lors de toute acquisition ou location de bien immobilier. Les personnes ayant acquis ou loué un bien avant que cette obligation n'entre en vigueur, seraient invitées à souscrire une G.A.V. dans un délai déterminé par la loi.

Par ailleurs, une partie des sommes versées à l'assureur au titre de cette garantie obligatoire serait destinée à l'alimentation d'un fonds de solidarité dédié à l'indemnisation de dommages corporels survenus à la suite de la réalisation d'un risque naturel. Ce dernier permettrait ainsi la couverture de victimes non assurées au titre de la garantie des accidents de la vie, à l'instar de l'usager de sites naturels, ou d'une personne invitée à passer un moment au sein d'une propriété riveraine d'un espace naturel. Dans le cas où un tel fonds ne pourrait pas être mis en place, pourrait être envisagée la création d'une compagnie d'assurance publique qui assurerait, en dernier recours, les personnes éliminées par le marché privé, en raison de leurs modes de vie⁹²⁹ ou de leurs moyens financiers limités. Cette proposition reste cependant bien moins satisfaisante dans la mesure où certaines personnes risquent d'omettre de souscrire un contrat auprès de la compagnie. Seule serait garantie une offre assurantielle à la portée de tous.

Outre le recours à l'outil assurantiel, les changements induits par une exonération totale ou partielle de responsabilité sur le fondement du risque inhérent pourraient être compensés par la mobilisation d'autres éléments : la constitution d'un régime d'indemnisation spécifique et le maintien d'une responsabilité pour surexposition au risque illustrent ce postulat (B).

B/ Le possible recours à d'autres outils indemnitaires

En présence d'une exonération de responsabilité des propriétaires et gestionnaires d'espaces sauvages, et en l'absence d'un appel aux sociétés d'assurance, deux mécanismes pourraient être envisagés pour indemniser les victimes de dommages corporels liés à la réalisation d'un risque naturel. Le recours à un fonds d'indemnisation législatif spécifique en premier lieu, ces derniers rencontrant un certain succès depuis plusieurs décennies (1). La poursuite de la personne ayant favorisé l'exposition de nouveaux enjeux à un risque inhérent en second lieu (2).

1) Le régime d'indemnisation spécifique, un outil dans l'air du temps

La seconde moitié du XX^{ème} siècle a été le théâtre de la multiplication de régimes législatifs d'indemnisation spéciaux, se superposant ou de substituant aux mécanismes d'indemnisation traditionnels. Aussi, à ce jour, une multitude de régimes d'indemnisation *ad hoc* s'inscrivent dans des modes de fonctionnement très différents, s'applique à des matières aussi variées que le droit des assurances (fonds de prévention des risques naturels majeurs, fonds de garantie

⁹²⁹ Cf. LAMBERT-LEFAIVRE Yvonne, LEVENEUR Laurent, *op.cit.*, p. 879 : « La prise en charge du risque par l'assureur résulte d'une appréciation basée sur les modes de vie normaux. A cet égard, la pratique de certains sports (ex. : ski) ou utilisation de certains moyens de transports (ex. : motos) sont souvent exclus de la garantie, mais peuvent être couverts moyennant surprime ».

Aux fins d'élaborer leurs offres assurantielles et de fixer le montant de leurs primes, les assureurs vont examiner notamment la profession, l'âge, l'importance des capitaux assurés, ou encore les activités des personnes à assurer. Les espaces naturels littoraux attirent un public hétéroclite, à l'égard duquel il convient de prendre garde à la flambée des primes s'assurance.

des assurances obligatoires de dommages), le droit de la santé (fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante), ou encore le droit de l'environnement (fonds de garantie de risques liés à l'épandage agricole de boues urbaines et industrielles).

Ce développement fut initié le 31 décembre 1951⁹³⁰, avec la création d'un fonds de garantie automobile destiné à indemniser les victimes d'accidents d'automobiles ne pouvant voir leur préjudice réparé par le biais de l'assurance ou de la voie contentieuse⁹³¹. La préoccupation du législateur était à l'époque d'éviter un engorgement des tribunaux face au nouveau phénomène sociétal de la circulation automobile. Apparurent par la suite plusieurs autres fonds, à l'instar du fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI)⁹³² ou du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)⁹³³.

Il apparaît que le législateur recourt dorénavant aux fonds d'indemnisation spéciaux à diverses fins⁹³⁴, sans que ne puisse être définie de véritable dominante permettant de présager de l'émergence d'un nouveau dispositif de ce type⁹³⁵.

Aussi, les motivations ayant conduit à la création d'un fonds varient d'un souci d'accélération des délais d'indemnisation des victimes d'accidents, à une volonté de ne pas déstabiliser le fonctionnement des juridictions en canalisant les flux de demandes indemnitaires⁹³⁶, de rendre plus vivables des situations dont le responsable est inconnu⁹³⁷ ou insolvable, ou encore de participer à l'instauration d'un climat plus serein permettant de rétablir la paix sociale⁹³⁸.

⁹³⁰ Loi n°51-1508 relative aux comptes spéciaux du Trésor pour l'année 1952, JORF du 1^{er} janvier 1952, p. 48.

⁹³¹ Ce dernier fut amendé à plusieurs reprises (Cf. loi n°85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation, JORF du 6 juillet 1985, page 7584), et finalement rebaptisé « fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO) » par la loi du 30 juillet 2003 (loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (JORF n°175 du 31 juillet 2003, page 13021).

⁹³² Créé par la loi du 9 septembre 1986 (loi n°86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat, JORF n°0210 du 10 septembre 1986, page 10956), le fonds fut rebaptisé « fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions » par la loi du 6 juillet 1990 (loi n°90-589 du 6 juillet 1990 modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relative aux victimes d'infractions, JORF n°159 du 11 juillet 1990, page 8175).

⁹³³ Créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (loi n°2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001, JORF n°298 du 24 décembre 2000, page 20558, texte n°1).

⁹³⁴ CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public*, Paris, La Documentation française (Ed.), 2005, p. 226.

⁹³⁵ BRIMO Sarah, « Régimes législatifs spéciaux de responsabilité », *J.-CL. Administratif*, fasc. 960, 1er juillet 2013, point n°18 : « La difficulté à appréhender les justifications de l'intervention parlementaire, et plus encore l'absence de lien entre les différents régimes législatifs spéciaux, conduit à l'impossibilité de typifier ces derniers de manière cohérente ».

⁹³⁶ KNETSCH Jonas, « Le droit de la responsabilité et les fonds d'indemnisation », Thèse de droit privé, 7 octobre 2011, Université Panthéon-Assas/Université de Cologne, p. 108 : « la démarche du législateur traduit la volonté de réaliser des économies procédurales tout en garantissant l'application uniforme du régime spécial d'indemnisation par un organisme extra-juridictionnel unique ».

⁹³⁷ Ce qui est généralement le cas en présence de dommages découlant d'actes terroristes : « s'agissant de flambées de terrorisme aussi soudaines qu'imprévisibles, aucune faute lourde ne pouvait être reprochée aux services de police [...] aussi, l'adoption d'un régime législatif d'indemnisation des victimes du terrorisme, sous l'impulsion constante de l'association « SOS Attentats » a certainement constitué l'un des apports les plus marquants de la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme » (Cf. RENOUX Thierry, « Juger le terrorisme ? », *Cahier du Conseil constitutionnel*, mai 2003, n°14, <http://www.conseil->

Ce succès ne se dément pas puisque, comme le relève Jonas Knetsch, « *l'énumération des seules propositions de textes enregistrées à l'Assemblée nationale au cours des dernières années témoigne de l'attractivité des fonds d'indemnisation comme solution à divers problèmes de société* »⁹³⁹. A l'instar du développement des mécanismes assurantiels, l'essor des fonds d'indemnisation reflète ainsi à la fois « *le mouvement de socialisation des risques et le déclin continu de la responsabilité individuelle que l'on constate en droit français depuis plus d'un demi-siècle* »⁹⁴⁰.

La question qui se pose alors est celle de savoir si la mise en place d'un fonds d'indemnisation *ad hoc* pourrait être envisagée aux fins de couvrir l'indemnisation des victimes de la réalisation d'un risque naturel, en présence d'un dommage corporel, ou d'un dommage matériel non concerné par le système « cat nat ».

S'agissant du fondement tout d'abord, il a été vu qu'il n'existait pas de dogme en la matière. En l'espèce, force est de constater qu'il n'existe pas de situation d'engorgement des tribunaux. Toutefois, si le nombre d'affaires portées devant la justice française n'excède pas de seuil de tolérance des tribunaux, il demeure que le risque contentieux est grand. Par ailleurs, bien que l'on ne se trouve pas dans une situation où le responsable du dommage est inconnu ou insolvable, la mise en place des mécanismes d'exonération proposés ci-avant équivaut à une « immunité » du fait de dispositions légales. Enfin, il a été relevé qu'à l'heure actuelle encore trop peu de personnes bénéficient d'une couverture assurantielle efficace pour ce type de dommages. Au regard de ces éléments, les avantages que comporterait la création d'un fonds d'indemnisation apparaissent ainsi évidents, d'autant plus qu'il viserait à accompagner une véritable réforme du lien relationnel que les citoyens entretiennent avec leur environnement naturel.

La majorité des fonds d'indemnisation législatifs spéciaux sont associés à la possibilité pour le gestionnaire du fonds de se subroger aux personnes indemnisées dans la poursuite des responsables du dommage. Cette action subrogatoire n'est cependant pas systématiquement utilisée, et reste souvent difficile à mettre en œuvre. En ce sens, Jonas Knetsch cite l'exemple du fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), qui, au-delà de la difficulté d'identification des responsables de dommages, « *se heurterait souvent à leur insolvabilité, à laquelle s'ajoute généralement un défaut d'assurance* »⁹⁴¹.

constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-14/juger-le-terrorisme-sup1-sup.52024.html).

⁹³⁸ KNETSCH Jonas, « *Le droit de la responsabilité et les fonds d'indemnisation* », p. 107 : « *plus subtilement, les fonds d'indemnisation semblent aussi avoir pour objectif d'apaiser les rapports entre les victimes et les responsables potentiels et, partant, de remplir un rôle pacificateur au sein de la société* ».

⁹³⁹ *Ibid.*, p. 5. L'auteur dresse la liste de ces propositions qui concernent « *les victimes d'atteintes à l'environnement, les travailleurs expatriés contaminés par le VIH à l'étranger, les victimes de nuisances causées par les lignes à très haute tension, les victimes d'inondation, les victimes directes ou indirectes ayant participé à un conflit armé, les commerçants qui subissent des préjudices financiers en raison de travaux sur la voie publique, les victimes civiles et militaires engagées dans la guerre du Golfe et les opérations militaires suivantes ou les victimes de comportements dangereux de conducteurs de deux-roues motorisés* ».

⁹⁴⁰ *Ibid.*, p. 6.

⁹⁴¹ KNETSCH Jonas, « Assurances terrestres – assurance contre les actes de terrorisme », *J.-CL. Civil*, fasc. 58, 16 octobre 2014, point 102.

S'agissant des dommages corporels causés par la réalisation d'un risque naturel, un tel recours ne saurait être mis en place. Ce dernier s'inscrit en effet à contresens de l'esprit de prise en compte du caractère inhérent des risques trouvant leur source en espace naturel. En effet, au-delà de leur intérêt purement financier, les recours subrogatoires visent à responsabiliser l'auteur du dommage et à lutter contre un sentiment d'impunité qui peut démoraliser la victime. Or, en matière d'espaces sauvages, le but recherché ne réside ni dans une incitation à l'aménagement des sites au titre de la prévention des risques ni dans la sanction de l'absence de dispositifs de prévention. Dès lors, en l'absence des fondements même de la subrogation, la mise en place de ce mécanisme n'apparaît ni opportune, ni compatible avec les mécanismes d'exonération envisagés.

L'alimentation du fonds pose également question. En la matière, les modèles fluctuent : certains fonds sont approvisionnés par des dotations d'organismes publics, de l'Etat⁹⁴², d'autres par des taxes⁹⁴³ ou encore des prélèvements sur les primes d'assurance⁹⁴⁴. Certains fonds combinent enfin différents apports⁹⁴⁵. Aussi, un prélèvement sur les primes d'assurance de garantie des accidents de la vie pourrait être envisagé pour les usagers des espaces naturels, et sur les assurances « habitation » des riverains de ces espaces. Cependant, doctrine et assureurs s'accordent pour dire que le levier assurantiel ne revêt pas les attributs de la solution idéale. Les sociétés d'assurance ne souhaitent pas en effet « *jouer le rôle de percepteurs d'impôts pour le compte de l'Etat* »⁹⁴⁶, tandis que la doctrine « *reproche à cette solution de méconnaître le principe de légalité fiscale en déguisant une taxe fiscale en simple « contribution » dont l'assiette, le taux et le mode de recouvrement sont précisés par décret* »⁹⁴⁷. La voie de l'institution d'un nouvel impôt, sur le matériel de loisirs de nature par exemple devrait alors être privilégiée.

Par ailleurs, aux fins d'économie des deniers publics, il pourrait être envisagé de ne recourir à ce nouveau fonds que pour les dommages les plus graves, et en cas d'absence de souscription d'une garantie des accidents de la vie par la victime. Le versement de l'indemnité serait alors conditionné à la souscription d'une telle garantie pour l'avenir, excepté en quelques hypothèses particulières (paraplégie notamment).

Enfin, sans nécessairement créer un nouveau fonds *ad hoc*, le rattachement à un fonds d'indemnisation préexistant, à l'instar du fonds de garantie des assurances obligatoires, pourrait être envisagé.

⁹⁴² A l'instar du Fonds d'Indemnisation des Victimes de l'Amiante (FIVA).

⁹⁴³ Il sera pris pour exemple le Fonds de Garantie des risques liés à l'Épandage Agricole des Boues d'épuration urbaines ou industrielles (FGEAB) dont l'alimentation est assurée par une taxe versée par les producteurs de boues.

⁹⁴⁴ Le Fonds Nationale de Gestion des Risques en Agriculture (FNGRA) est ainsi approvisionné en partie par les sociétés d'assurance.

⁹⁴⁵ A titre d'illustration, l'Office National d'Indemnisation des Accidents Médicaux, des Affections Iatrogènes et des Infections Nosocomiales (ONIAM) est alimenté à la fois par une dotation des organismes d'assurance maladie, de l'Etat, de l'établissement français du sang (KNETSCH Jonas, « *Le droit de la responsabilité et les fonds d'indemnisation* », p. 510).

⁹⁴⁶ KNETSCH Jonas, « Assurances terrestres – assurance contre les actes de terrorisme », point 52.

⁹⁴⁷ *Idem*.

Par ailleurs, parallèlement au fonctionnement de ce système d'indemnisation, les victimes de la réalisation d'un risque naturel disposent toujours de la possibilité de poursuivre la personne ayant conduit à exposer de nouveaux enjeux à un risque dont le caractère inhérent était connu (2).

2) L'intérêt du maintien d'une responsabilité reposant sur la surexposition au risque

S'il semble cohérent d'accepter l'existence de risques intrinsèquement liés à la nature au sein des espaces naturels, il n'apparaît pas souhaitable d'encourager l'exposition de nouveaux enjeux aux aléas existants en bordure d'espaces naturels. Aussi, parallèlement à une éventuelle exonération de responsabilité des propriétaires ou gestionnaires d'espaces du fait de la réalisation de risques naturels, persisterait une volonté d'évitement de la surexposition au risque. Cette volonté pourrait se traduire de la manière suivante : « *en présence de réalisation d'un risque naturel, la responsabilité des personnes ayant délibérément favorisé l'exposition de nouveaux enjeux à un aléa naturel connu et en ayant tiré un profit financier, pourra être recherchée* ».

Toutefois, sans qu'il soit nécessaire de créer un fondement de responsabilité *ad hoc* de la surexposition au risque, force est de constater qu'il est déjà possible de poursuivre les personnes ayant contribué à l'exposition de nouveaux enjeux sans envisager de dispositifs de protection de ces derniers, par le biais de la faute civile ou du défaut d'aménagement et d'entretien normal d'un ouvrage public.

La responsabilité de différents intervenants dans des opérations de construction immobilières a ainsi pu être retenue dans des hypothèses où n'avaient pas été suffisamment pris en compte les éléments naturels environnants. En effet, comme le souligne Cécile Ripert, « *le maître d'œuvre ne doit pas [...] limiter ses prévisions au seul emplacement où est implantée la construction. L'environnement susceptible d'avoir une interaction sur la construction doit également faire l'objet de son attention* »⁹⁴⁸. Elle ajoute qu'il doit nécessairement adopter des « *mesures préventives pour ce qui est visible et ce qui ne l'est pas* »⁹⁴⁹. Aussi, a pu être relevée la faute de l'architecte ayant participé à l'implantation d'un immeuble à proximité d'un talus dangereux et n'ayant pas prévu, au regard de cet élément, la construction d'un mur de soutènement⁹⁵⁰. De même, furent reconnus fautifs et responsables à hauteur de 50% de la survenance de leur propre dommage, les particuliers ayant construit leur habitation dans l'axe de l'écoulement des eaux d'un ruisseau⁹⁵¹.

⁹⁴⁸ RIPERT Cécile, « *Essai d'une nouvelle détermination des responsabilités des constructeurs en matière de risques du sol : l'influence de la technique* », Thèse de droit privé, 2008, Université du Sud Toulon Var, p. 70.

⁹⁴⁹ *Idem*.

⁹⁵⁰ Cass. civ 3, 10 fév. 1982, n°81-10851, Bull. civ. I, n°65.

⁹⁵¹ CAA Lyon, 28 fév. 1995, Consorts X, n°94LY00911 : « *les requérants ont fait preuve d'une grande imprudence en entreprenant une construction à cet endroit, [...] la faute qu'ils ont ainsi commise est de nature à atténuer celle de l'Etat* » (en l'espèce, le permis de construire avait été délivré par le Préfet en 1980) – voir également CAA Marseille, 21 fév. 2002, Baudizzone c/Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, Dr. adm. 2002, actualité n°39 : faute des requérants n'ayant pas vérifié si leur parcelle était exposée à

Professionnels du bâtiment ou auto-constructeurs peuvent donc être amenés à indemniser les préjudices résultant d'une négligence ou d'une inexécution contractuelle, au titre de leur responsabilité civile pour faute. Un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public en construction peut également entraîner l'engagement d'une responsabilité administrative. Il est à souligner que les responsabilités ne sauraient naturellement être engagées de la même manière dans le cas où les diagnostics de risques commandés auprès d'une autre personne s'avéreraient erronés. Dans ce cas, la personne flouée par la délivrance de mauvaises informations, pourra obtenir paiement de provisions de la part de la structure s'étant fourvoyée. Se prononce en ce sens la deuxième chambre civile de la Cour de Cassation qui, pour confirmer le paiement d'une provision d'une société d'études géotechniques à un maître d'ouvrage suite à un glissement de terrain constate que : « *les études préalables de la société Sol Etudes géotechniques révélaient une erreur dans la détermination de la nature géotechnique du sol, de sorte que le maître de l'ouvrage avait engagé l'opération immobilière, sans connaissance des contraintes réelles du site* »⁹⁵².

Les développements précédents ont révélé qu'au travers du jeu des servitudes d'éboulements, du bénéfice de préoccupation, ou encore du trouble naturel, propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels pourraient se voir exonérés de leurs responsabilités, de manière totale ou partielle, en cas de réalisation d'un risque naturel. Cette exonération fait alors place à une plus grande probabilité de poursuites dirigées à l'encontre des personnes qui exposent de nouveaux enjeux au risque. L'on glisse ainsi de la « sanction » de l'existence d'un aléa, à la « sanction » de l'exposition d'enjeux à cet aléa, gagnant de ce fait en cohérence dans le cadre d'une meilleure prise en compte des risques inhérents aux espaces sauvages.

Le maintien d'une possibilité de recours à l'encontre de la personne à l'origine de la surexposition au risque pourrait en outre permettre d'offrir une possibilité de réparation aux victimes de dommages corporels dans le cas où un système d'indemnisation reposant sur la garantie des accidents de la vie⁹⁵³ n'aurait pas pu être instauré.

d'éventuelles crues. La responsabilité du maire ayant délivré le permis de construire sans assortir ce dernier de prescriptions spéciales s'en trouve atténuée.

⁹⁵² Cass. civ 2, 28 mai 2003, Société Sol Etudes Géotechniques, n°01-12057.

⁹⁵³ Cf. *supra*, p. 208 et suivantes.

CONCLUSION DE SECTION 2

Au travers de mécanismes inspirés du passé ou totalement novateurs, il est aujourd'hui possible d'aller encore plus loin dans la prise en compte du risque inhérent aux espaces naturels. Servitudes d'éboulement, bénéfice de préoccupation ou trouble naturel, figurent parmi les outils de cette palette d'action qui permettrait de refondre une partie des rapports homme-nature pour finalement revenir à une relation plus saine, plus vraie. En permettant d'exonérer, totalement ou partiellement, les propriétaires et gestionnaires d'espaces sauvages de leur responsabilité du fait des risques naturels, ces instruments constituent le socle d'une nouvelle manière de penser le risque, et d'envisager l'indemnisation des victimes de sa réalisation. En effet, en supprimant les possibilités d'action à l'encontre des propriétaires et gestionnaires de sites naturels, soit la principale voie de réparation des préjudices subis, ces mécanismes conduisent à réfléchir au développement d'autres modes d'indemnisation, à l'instar du recours à l'outil assurantiel, par l'intermédiaire de la garantie des accidents de la vie, aux fonds d'indemnisation législatifs spéciaux, ou encore de l'engagement d'une action contentieuse contre la personne à l'origine de l'exposition de nouveaux enjeux à un aléa inhérent aux espaces naturels. Aussi, si l'exonération de responsabilité au regard du risque inhérent revêt un caractère complexe quant à sa mise en œuvre effective, force est de constater qu'elle n'est pas impossible et que nombreuses sont les pistes de réflexion peuvent d'ores et déjà être exploitées en ce sens.

CONCLUSION DE CHAPITRE 2

Le renforcement de la prise en compte du risque inhérent aux espaces naturels peut être envisagé sous deux angles distincts : par l'intermédiaire d'un confortement de la démarche de pondération de responsabilité initiée en 2006 par l'article L365-1 du code de l'environnement, ou par le choix plus ambitieux d'une exonération de responsabilité. La première piste de travail conduit à imaginer une extension des champs d'application de l'actuel article L365-1 du code de l'environnement, ou l'intervention de nouveaux critères de pondération d'origine prétorienne. S'agissant de ces derniers, il a été vu que les différentes hypothèses n'étaient pas toutes pertinentes: ainsi, si la mobilisation de la théorie de l'acceptation des risques semble opportune, la référence à la notion de diligences normales issue du droit pénal n'apparaît pas judicieuse.

La seconde piste de travail amène à puiser dans le droit positif ou romain, pour y retrouver la trace de servitudes d'éboulement ou réfléchir à la mobilisation de la notion de bénéfice de pré-occupation, mais également à faire preuve d'imagination, en envisageant le recours à une notion de « trouble d'origine naturelle ». Elle pousse d'autant plus à l'effort prospectif qu'elle pose la question de l'indemnisation des victimes, qui, en l'absence de mécanisme d'action en responsabilité disponible à l'encontre des propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels, peut intervenir par d'autres biais, à l'instar du relai assurantiel, de fonds d'indemnisation spéciaux ou d'une action contentieuse menée à l'encontre de la personne ayant exposé de nouveaux enjeux à un aléa connu.

Cet horizon des possibles pourrait ainsi conduire le législateur à s'interroger sur l'état actuel du droit, et le degré de réforme qui lui semble souhaitable.

CONCLUSION DE TITRE 2

Le risque inhérent aux espaces naturels est une notion qui n'a été intégrée que récemment au corpus législatif français. Traduisant une vision moins anthropocentriste du monde, la prise en compte de cette notion, qui s'inscrit dans la recherche d'un nouvel équilibre Homme-Nature, fut amorcée par le juge français au cours du XX^{ème} siècle. Appliquée de manière implicite au milieu montagnard dans un premier temps, son application fut par la suite étendue à d'autres espaces naturels, et son influence se retrouva en filigrane de différents textes législatifs disparates. La notion fut finalement intégrée au corpus juridique français par la loi du 14 avril 2006 (article L365-1 du code de l'environnement) et présentée comme critère de pondération de la responsabilité de certains propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels.

Il demeure qu'à ce jour, la mobilisation de la notion de risque inhérent aux espaces sauvages est laissée aux mains du juge et que la responsabilité des propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels est susceptible de rester engagée en cas de réalisation de tels risques. Cette épée de Damoclès influe concrètement sur les modes de gestion des sites naturels, qui sont progressivement aménagés à des fins préventives, au détriment de leur naturalité. Aussi, est défendue ici l'idée d'un nécessaire renforcement de la prise en compte de la notion de risque inhérent au sein du corpus juridique français. A cette fin, existent différentes hypothèses de travail exploitables, allant d'un renforcement à minima du dispositif de l'article L365-1 du code de l'environnement, qui pourrait s'appliquer à davantage d'espaces et dans de plus nombreux cas de figure, à l'utilisation de nouveaux critères de pondération par le juge français, et enfin, plus radicalement, à une exonération de responsabilité, qui nécessite de trouver un nouvel équilibre permettant de continuer à garantir une indemnisation des victimes de dommages.

CONCLUSION DE PARTIE 1

Au sein de la société française imprégnée d'une approche de socialisation des risques et d'une exigence accrue de prévention, le risque contentieux pesant sur les propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels est grand. Ces derniers sont en effet susceptibles d'engager leur responsabilité, contractuelle ou extracontractuelle, pour cause d'insuffisance dans la mise en œuvre des dispositifs de prévention, mais également en l'absence de faute ou d'élément intentionnel. Planant sur les responsables d'espaces sauvages, de manière d'autant plus prégnante lorsqu'ils sont investis d'une mission de service public, cette ombre contentieuse impacte nécessairement les modes de gestion des sites naturels.

Aux fins de prévenir une artificialisation et un aménagement préjudiciables aux sites naturels, juge et législateur entreprirent d'intégrer progressivement la notion de risque inhérent au sein du corpus juridique français, en l'identifiant comme critère de pondération des responsabilités civiles et administratives de certains propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels.

Aussi, si la démarche d'une prise en compte de la réalité des espaces sauvages a été initiée, il reste qu'à ce jour, un seul texte législatif fait mention expresse de la notion. Or, le champ d'application de ce dernier est strictement limité, et bon nombre de propriétaires et gestionnaires de sites naturels ne bénéficient pas de son influence. Aussi, la marge de progrès dans la prise en compte du risque inhérent aux espaces sauvages reste importante, et la palette d'outils mobilisables à cet effet particulièrement large. Plusieurs notions passées, présentes, ou novatrices peuvent ainsi être exploitées en vue d'une meilleure acceptation des risques : celles-ci pourront s'inscrire dans la poursuite d'une démarche de pondération, ou aller encore plus loin, vers une exonération de responsabilité. Dans ce dernier cas, un autre système d'indemnisation des victimes de dommages devra être trouvé : différentes pistes de réflexion ont été proposées en ce sens.

La prise en compte du caractère inhérent de certains risques aux espaces naturels côtiers trouve à ce jour un nouvel écho au travers des risques littoraux, lesquels interrogent les stratégies à adopter en termes d'adaptation et par la même, les modes d'occupation de l'espace littoral (Partie 2).

PARTIE 2

INFLUENCE DE LA NOTION DE RISQUE INHERENT AUX ESPACES NATURELS SUR LE DROIT DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE – l'exemple des risques littoraux

Les aléas d'érosion littorale et de submersion marine, exacerbés par le changement climatique, représentent à ce jour une menace perceptible pour les sociétés humaines. Selon le scénario pessimiste exposé dans le cinquième rapport du Groupe Intergouvernemental d'Experts sur le Climat (GIEC), l'élévation moyenne du niveau des mers à l'horizon 2100 se situerait entre 0,52 et 0,98 mètres⁹⁵⁴. S'accompagnant d'une augmentation du niveau d'attaque des vagues, le phénomène d'élévation du niveau marin favorise les entrées d'eaux marines au sein des terres, de manière temporaire ou définitive, et par la même, le recul du trait de côte. Si l'élévation du niveau marin n'est certes pas un phénomène nouveau⁹⁵⁵, il s'est accéléré depuis la fin du XIX^{ème} siècle⁹⁵⁶ et ses effets se révèlent aujourd'hui problématiques. En effet les activités humaines se sont peu à peu développées sur le littoral, et les dynamiques naturelles ont parfois été oubliées⁹⁵⁷. Ce développement d'activités s'est doublé d'une « période critique de restriction sédimentaire qui se poursuit encore aujourd'hui »⁹⁵⁸ accentuant la vulnérabilité des plages au phénomène d'érosion.

⁹⁵⁴ GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL D'EXPERTS SUR LE CLIMAT (GIEC) - INTERGOVERNEMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC), *Summary for Policymakers*. In: IPCC, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge & New-York, Cambridge University Press (Ed.), 2013, p. 23.

⁹⁵⁵ Il sera rappelé que la Manche n'existait pas il y a encore 15 000 ans et qu'au cours du Messinien (entre 7,2 et 5,3 millions d'années avant JC) l'eau de la Méditerranée s'est évaporée suite à l'obstruction du détroit de Gibraltar, pour mieux se rouvrir et se remplir en une dizaine d'années seulement à la suite d'un nouvel événement tectonique (Cf. VELUT Jean-Loup, « Montego Bay et la Méditerranée », *Revue Maritime*, septembre 2013, n°497). Roland PASKOFF rappelle par ailleurs que durant l'Holocène, le niveau de la mer se situait à 120, voire 130 mètre en dessous du niveau actuel. Le niveau de la mer s'éleva ensuite jusqu'à atteindre son niveau actuel au cours de la transgression postglaciaire qui suivit (Cf. PASKOFF Roland, « Les littoraux sableux et dunaires : de l'abondance à la pénurie en sédiments », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 2004, vol 81, n°81-3, p. 375).

⁹⁵⁶ JOUZEL Jean et al., *op.cit.*, p. 10.

⁹⁵⁷ Cf. intervention de Jean-Claude LEFEUVRE lors d'un colloque organisé par le Conservatoire du littoral : « On a pris l'habitude de parcelliser les espaces, en oubliant le mouvement naturel terre-mer et les espaces intermédiaires » (Cf. CONSERVATOIRE DU LITTORAL, « Le littoral face au changement climatique : subir ou s'adapter ? L'approche du Conservatoire du littoral », Colloque des 5 et 6 décembre 2012, Montpellier).

⁹⁵⁸ PASKOFF Roland, « les littoraux sableux et dunaires : de l'abondance à la pénurie en sédiments », p. 377.

Du fait de l'attrait résidentiel et touristique des zones côtières, les enjeux exposés aux aléas littoraux constituent aujourd'hui une préoccupation de taille et soulèvent une question de sécurité publique et économique qui côtoie celle de la préservation des dynamiques naturelles. Dès lors, se pose la question de savoir comment s'y adapter. Deux possibilités se présentent alors : tout d'abord, il peut être décidé d'adopter une posture défensive à l'égard des aléas littoraux, par endiguement, aménagement ou rechargement des zones menacées. Cette stratégie ne constitue cependant pas une solution pérenne et ne s'articule pas avec la nécessité de préserver les équilibres écologiques et sédimentaires des espaces côtiers (Titre 1). Ensuite, il peut être envisagé d'accepter l'inhérence des risques littoraux aux espaces côtiers, ce qui conduit à repenser l'aménagement du territoire tel qu'il existe aujourd'hui et à interroger la place des espaces naturels dans ce processus (Titre 2).

Titre 1 : L'inhérence occultée : une artificialisation préventive, pour un territoire temporairement maîtrisé

Titre 2 : L'inhérence dévoilée : facteur de réorganisation spatiale

TITRE 1/ L'INHERENCE OCCULTEE : FACTEUR D'UNE ARTIFICIALISATION PREVENTIVE, POUR UN TERRITOIRE TEMPORAIREMENT MAITRISE

Résultant de la conjugaison d'une culture de bâtisseurs et d'une « *logique quasiment guerrière* »⁹⁵⁹ portée notamment par les ingénieurs des grands corps de l'Etat⁹⁶⁰, la défense contre la mer fut la réponse apportée aux évènements climatiques affectant les littoraux français, et ce, jusqu'au début des années 1980. Au travers du recours à des techniques de défense lourdes dans un premier temps, puis à des techniques plus douces par la suite, cette stratégie a cependant révélé ses limites : ses impacts problématiques sur les équilibres écologiques, hydrologiques ou sédimentaires des espaces côtiers ainsi que son coût financier élevé s'opposent à une généralisation de cette démarche sur l'ensemble du littoral.

Illustrant une volonté d'occulter l'inhérence des risques littoraux aux espaces côtiers, l'artificialisation des territoires continue néanmoins d'être utilisée comme stratégie de lutte contre les risques littoraux, malgré ses coûts importants et son caractère faillible (chapitre 1). Le législateur a d'ailleurs récemment confirmé le rattachement de la défense contre la mer aux compétences publiques : ce rattachement permet d'imposer un certain nombre d'obligations aux responsables d'espaces naturels côtiers ainsi qu'aux populations littorales (chapitre 2).

Chapitre 1 : La défense contre les risques littoraux par l'artificialisation des territoires, une stratégie coûteuse et faillible

Chapitre 2 : L'appropriation publique de la défense contre la mer, un système complexe générateur d'obligations

⁹⁵⁹ CLUS-AUBY Christine, *La gestion de l'érosion des côtes : l'exemple aquitain*, Bordeaux, PUF (Ed.), 2003, p. 39.

⁹⁶⁰ DEBOULT Philippe, « Vers la mise en œuvre d'une action collective pour gérer les risques naturels littoraux en France métropolitaine », *Cybergeo : European Journal of Geography* [en ligne – consulté le 3 décembre 2014], 2010, <http://cybergeo.revues.org/22964>

Chapitre 1/ La défense contre les risques littoraux par l'artificialisation des territoires, une stratégie coûteuse et faillible

Malgré le caractère rassurant des approches fixistes du trait de côte, les techniques de défense contre la mer ont révélé leurs limites.

Faisant obstacle à la libre évolution des rivages et supposant le recours à des aménagements et à une ingénierie spécifique, les stratégies de lutte peuvent mettre en péril la préservation des équilibres naturels littoraux. Se pose alors la question de l'articulation de la défense contre la mer et de la protection des espaces naturels littoraux (section 1).

Par ailleurs, la lutte contre les éléments naturels suppose un effort constamment renouvelé, en termes de coût et d'entretien. Ces efforts ne suffisent cependant pas à assurer l'infailibilité de la défense contre la mer : recours contentieux et mécanismes de socialisation interviennent alors aux fins d'assurer l'indemnisation des victimes de dommages (section 2).

Section 1/ La défense contre la mer et la préservation des équilibres naturels littoraux : quelle conciliation des antinomies ?

Les techniques de défense contre la mer, de par leur nature interventionnistes, s'opposent en bien des points aux volontés de gestion naturaliste des rivages (§1). Néanmoins, la balance normative française penche encore à ce jour vers ces techniques, au détriment de la préservation des équilibres naturels (§2).

§1 / Un interventionnisme impactant les espaces naturels

Evoluant au gré d'échanges terre-mer, le littoral français constitue une interface caractérisée par de fragiles équilibres de nature hydrauliques, écologiques ou sédimentaires. Ces équilibres naturels se trouvent perturbés par la défense littorale, tant en présence d'aménagements dits « lourds », qui se manifestent le plus fréquemment par des endiguements (A), qu'en présence d'une mise en œuvre de techniques de défense plus douces, à l'instar du rechargement sableux (B).

A/ L'impact des techniques de défense lourdes sur les dynamiques naturelles

Jusqu'au début des années 1980, les ouvrages de défense côtiers furent présentés comme une réponse efficace et pérenne aux assauts de la mer sur les sites terrestres. Produits de l'ingéniosité humaine, ces remparts contre les flots constituaient alors l'un des étendards de la capacité de l'Homme à contrôler son environnement naturel et à le façonner selon son bon vouloir. Cependant, dès le milieu des années 1970, certaines faiblesses de ces systèmes de défense furent mises en exergue, notamment leur effet perturbateur des équilibres hydro-sédimentaires⁹⁶¹ et biologiques de la zone côtière.

⁹⁶¹ Selon la définition proposée par Olivier GEFFARD, « les sédiments proviennent du dépôt des particules en suspension dans l'eau dérivant elles-mêmes de l'érosion des roches et des cols, de matériaux détritiques organiques et de la floculation d'éléments colloïdaux » (Cf. GEFFARD Olivier, « Toxicité potentielle des

Le littoral évolue en effet au gré de dynamiques sédimentaires multifactorielles et complexes qui peuvent être contrariées par l'artificialisation des rivages (Cf. **Annexe 9 - Les dynamiques littorales**). Aussi, dès 1976, un groupe de travail interministériel chargé d'étudier les problèmes de défense contre la mer fut créé⁹⁶², et l'année suivante, la soumission à étude d'impact des travaux et ouvrages de défense d'une emprise supérieure à 2000 m² fût décrétée⁹⁶³. Ce « *temps de la contestation* »⁹⁶⁴ se solda par la mise en évidence des impacts négatifs de la fixation du trait de côte par des aménagements lourds, du coût particulièrement élevé des ouvrages⁹⁶⁵, et des limites des réflexions menées à un échelon local ne permettant pas d'appréhender les impacts de la défense à l'échelle de la cellule sédimentaire⁹⁶⁶.

Les techniques « lourdes » de défense contre la mer désignent de manière générale les ouvrages faisant obstacle à la venue des eaux. Ces derniers peuvent prendre différentes formes, bien que l'on dénombre trois principales catégories d'ouvrages :

- Les épis, éléments perpendiculaires au rivage, construit dans un objectif de stabilisation ou d'engraissement des plages en érosion ;
- Les brise-lames, situés dans la zone marine, parallèles au rivage, aménagés aux fins d'atténuer la force des vagues et optimiser les apports sédimentaires et le maintien des matériaux sur les plages situées en arrière ;
- Les digues, situées sur la zone terrestre, récemment définies par la loi MAPTAM⁹⁶⁷, codifiée à l'article L566-12-1 du code de l'environnement, comme des « *ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions* ».

Les ouvrages précités impactent tous les flux sédimentaires. Les épis bloquent les sédiments transitant par dérive littorale, captant ainsi les matériaux qui auraient normalement dû alimenter d'autres plages en aval. Bien souvent, des épis sont à leur tour installés sur ces

sédiments marins et estuariens contaminés : évaluation chimique et biologique, biodisponibilité des contaminants sédimentaires », Thèse de doctorat en écotoxicologie, Université Bordeaux I, 2001, p. 9).

⁹⁶² MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, *Répertoire des archives nationales*, 2010 [en ligne – consulté le 3 décembre 2014], <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/19950346-2.pdf>

⁹⁶³ Décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JORF du 13 octobre 1977, page 4948.

⁹⁶⁴ MIOSSÉC Alain, « Le traitement du recul de la ligne de rivage en France : pratiques sociales autour d'un problème de naturel », *Noroi*, 1995, tome 42, n°165, p. 160.

⁹⁶⁵ L'EID Méditerranée estime que « *pour un épi, on considère qu'au bout de vingt à trente ans, il faut réinvestir la totalité du budget d'installation pour le reconstruire dans sa totalité car l'ouvrage n'est plus viable à moins d'avoir investi chaque année 3 à 5 % du budget initial pour son entretien* ». Le coût d'installation d'une digue frontale est pour sa part estimé à 1800 euros par mètre linéaire, celui d'un épi à 2500 euros par mètre linéaire tandis que le coût d'un brise-lame oscille entre 4000 et 6000 euros par mètre linéaire selon les caractéristiques de l'ouvrage (immergé, semi-immergé, etc.) – Cf. ENTENTE INTERDEPARTEMENTALE POUR LA DEMOUSTICATION DU LITTORAL MEDITERRANEEN (EID), PARC NATUREL REGIONAL DE CAMARGUE (PNRC), *Etude de définition des enjeux de protection du littoral sableux – phase C : définition des modes de gestion*, Montpellier, EID (Ed.), décembre 2006, p. 3.

⁹⁶⁶ « *Historiquement, la gestion du trait de côte a d'abord été envisagée à un niveau très local [...], ce qui a conduit à la construction d'ouvrages de génie civil ayant pour conséquence de déplacer les zones d'érosion et impactant aussi le caractère mobile et naturel du milieu littoral* » - in COUSIN Alain, *op.cit.*, p. 5.

⁹⁶⁷ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014, page 1562, texte n°3

dernières afin de contrer les effets de cette perte d'alimentation sédimentaire, produisant ainsi un « effet de dominos »⁹⁶⁸. Dans le même temps, des courants de retour se développent le long des ouvrages et transportent des sédiments vers le large⁹⁶⁹.

Les brise-lames conduisent pour leur part à une augmentation de la réflexion des vagues. L'eau qui arrive, n'a en effet pas le temps de voir sa force atténuée lorsqu'elle butte sur l'ouvrage. La puissance de l'impact est telle qu'elle fait reculer le stock sableux au droit du brise-lame vers le large, entraînant un affouillement au pied de ce dernier qui finit par être déstabilisé et s'affaisse sous les eaux. Les éventuelles submersions qui s'en suivent se révèlent alors plus impactantes qu'elles ne l'auraient été en l'absence d'ouvrage, et ce, en raison de la diminution du stock sédimentaire disponible à proximité de la plage. L'implantation d'un nouvel ouvrage entretient ce cercle vicieux. Olivier Samat met ainsi en évidence dans sa thèse que le phénomène de recul du trait de côte serait décuplé, selon un facteur 2 à 5, en présence d'un ouvrage⁹⁷⁰. Intervient également un « effet de bout » : l'énergie des vagues frappant l'ouvrage de manière frontale n'est pas dissipée mais redirigée vers les extrémités de l'élément bâti. L'érosion des secteurs proches de ces extrémités s'en trouve aggravée.

Les digues pour leur part, perturbent le cycle retrait-alimentation des sédiments, en gelant les interactions terre-mer et en faisant obstacle au mouvement naturel du cordon dunaire.

Les techniques de défense « douces » comportent également des impacts sur les milieux naturels (B).

B/ L'impact des techniques de défense douces sur les milieux naturels

A côté des stratégies de défense « lourdes », émergent des opérations de préservation des plages face aux risques littoraux faisant appel à des techniques plus douces, moins impactantes pour les milieux littoraux.

Ces dernières consistent à compenser les mouvements sédimentaires préjudiciables au maintien du rivage en l'état actuel, ou à son retour à un état antérieur. Un « rééquilibrage » en quelque sorte. Les méthodes les plus répandues sont celles du rechargement des plages, en sable ou en galets. Ce dernier est notamment pratiqué à Nice avec des matériaux récupérés lors du curage du lit du Paillon ou prélevés au sein de formations géologiques en puddings au cours de chantiers de construction⁹⁷¹.

⁹⁶⁸ HEURTEFEUX Hugues, LANZELOTTI Provence, « La Camargue, terre d'enjeux, première étape d'une gestion intégrée des zones côtières », *Vertigo*, avril 2008, vol. 8, n°1, point 23.

⁹⁶⁹ Voir notamment TRAMPENEAU Thomas et al., Hydraulic functioning of permeable pile groins, *Journal of Coastal Research*, 2004, p. 160-187.

⁹⁷⁰ SAMAT Olivier, « Efficacité et impact des ouvrages en enrochement sur les plages microtidales – le cas du Languedoc et du delta du Rhône », Thèse de doctorat en géographie, 2007, Université Aix-Marseille I, p. 115.

⁹⁷¹ « The gravel for beach nourishment is provided at virtually no cost for the city of Nice by flood-prevention operations on the gravel-rich bed of the nearby Paillon river, as well as from the building sites on the puddingstone geological formations that constitute the hilly foundations of much of the city of Nice, and which are rich in rounded gravel clasts » (Cf. COHEN Olivier et ANTHONY Edward J., « Gravel beach erosion and nourishment in Nice, French Riviera », *Méditerranée* [en ligne – consulté le 11 octobre 2012], 2009, <http://mediterranee.revues.org/182>).

La restauration du cordon dunaire se range aussi du côté des techniques d'intervention douces les plus répandues⁹⁷² : végétalisation des formations dunaires et pose de ganivelles sont ainsi utilisées pour retenir le sable en un point donné et limiter son exposition à l'énergie éolienne. D'autres systèmes, plus novateurs, sont également apparus au cours de ces dernières années. Il en est ainsi de la technique consistant à placer des tubes géotextiles dans l'eau, de manière parallèle au rivage, afin d'atténuer l'impact de la houle et les mouvements sédimentaires entre la plage et le tube.

Les systèmes de drainage de plage constituent également une possibilité, qui bien que coûteuse lors de l'installation se révèle finalement plus pérenne et donc moins onéreuse que le rechargement sur le long terme⁹⁷³. Certains auteurs définissent ce système comme une « manipulation artificielle de la position de la zone phréatique dans la plage à des fins de contrôle des tendances sédimentaires »⁹⁷⁴. Il a en effet été observé une corrélation entre le niveau de la nappe phréatique et l'érosion des plages : plus le premier est élevé, plus la seconde s'érode. Aussi, le maintien à un bas niveau du volume d'eau sous la plage permet d'optimiser la capacité de cette dernière « à retenir les sables apportés par le jet de rive »⁹⁷⁵. En pratique, la méthode consiste à happer l'eau qui aurait dû alimenter la nappe, puis à la rejeter au large, en capturant au préalable les sédiments qu'elle transportait. Installé en France sur plusieurs sites, ce système, baptisé « Ecoplage » concerne notamment la plage d'Agay dans le Var depuis 2004⁹⁷⁶.

L'intérêt de ces techniques de défense « douces » réside dans la reconstitution des plages : elles permettent notamment, sur plages sableuses, de regagner une largeur permettant un rétablissement des dynamiques d'échanges éoliens, voire de participer à l'alimentation

⁹⁷² Dès la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, l'Office National des Forêts (ONF) est intervenu sur les dunes domaniales du littoral atlantique : à cette époque, l'Etat engage en effet une politique de fixation des dunes destinée à réduire les nuisances causées par le sable aux activités humaines. Le piégeage du sable au niveau d'un cordon littoral fut décidé et réalisé par les Ponts et Chaussées, puis les Eaux et Forêts, et enfin par l'ONF (Cf. intervention de GOUGUET Loïc, au cours du colloque « *Le littoral face au changement climatique : subir ou s'adapter ? L'approche du Conservatoire du littoral* », organisé par le Conservatoire du littoral les 5 et 6 décembre 2012 à Montpellier).

S'agissant d'initiatives de restauration à proprement parler, celles-ci furent mises en œuvre dès les années 1980 : il sera pris pour exemple le cordon dunaire des Orpellières, restauré par l'EID Méditerranée en 1983 (Cf. ENTENTE INTERDEPARTEMENTALE POUR LA DEMOUSTICATION DU LITTORAL MEDITERRANEEN (EID), PARC NATUREL REGIONAL DE CAMARGUE (PNRC), *op.cit.*, p. 5).

⁹⁷³ « L'implantation d'Ecoplage revient à 710 200 euros hors taxe [...] ce chiffre important est à mettre en rapport avec les faibles coûts d'entretien qu'il génère (5000 à 6000 euros par an) en comparaison des opérations de rechargement (80 000 à 120 000 euros par an) » (LAMBERT Adrien, REY Vincent, PROVANSAL Mireille, SAMAT Olivier and SABATIER François, « Lutte contre l'érosion littorale : efficacité des méthodes de stabilisation par drainage de plage, le cas de la baie d'Agay, Var », *Méditerranée* [en ligne – consulté le 5 avril 2013], janvier 2009, p. 105-117).

⁹⁷⁴ *Idem.*

⁹⁷⁵ Cf. avis du préfet de région rendu le 28 janvier 2011 sur l'opération d'aménagement du lido de Sète à Marseillan, p. 2, www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/lido-de-sete-a-marseillan-avis-a1851.html

Selon la définition fournie par l'IFREMER, le jet de rive correspond à une « nappe d'eau, d'épaisseur décroissante vers le haut, qui monte sur un rivage, sous l'impulsion que lui a donné la vague lors de son déferlement », envlit.ifremer.fr/infos/glossaire/j/jet_de_rive

⁹⁷⁶ Sur ce site, un drain en PVC a été enterré à une profondeur de 2 mètres NGF sous la plage. Celui-ci « se vide dans un puisard dont la hauteur d'eau est maintenue constante par pompage. L'eau de mer, filtrée par le sable de la plage au travers duquel elle a transité avant d'être recueillie par le drain, est rejetée à 50 m de la côte par une conduite sous-marine » (Cf. LAMBERT Adrien, REY Vincent, PROVANSAL Mireille, SAMAT Olivier and SABATIER François, *op.cit.*).

d'éventuelles dunes d'arrière-plage⁹⁷⁷. Cette reconstitution doit concerner un espace assez étendu, de manière à ce que le cordon dunaire puisse évoluer librement, ou, comme le présente avec justesse Loïc Gouguet, « *bouger, pour s'adapter* »⁹⁷⁸.

Les méthodes de défense « douces » connaissent un certain succès, en France, mais pas seulement. Elles devraient être amenées à conquérir de nouveaux territoires : le Maroc par exemple, où l'érosion est fortement aggravée par les activités anthropiques, et notamment par les prélèvements sableux sur les plages à des fins d'alimentation du secteur du bâtiment⁹⁷⁹. La mise en œuvre de ces méthodes de protection nécessite toutefois le recours à des techniques d'ingénierie complexes et à d'importants moyens humains dont ne disposent pas l'ensemble des Etats : aussi, Ameer Oueslati relève qu'en Tunisie, « *l'ère de la défense douce, notamment par la technique du rechargement artificiel, n'arrive pas réellement à voir le jour* »⁹⁸⁰ du fait d'une maîtrise technique lacunaire et de l'absence de suivi opérationnel nécessaire au succès des opérations.

Bien que n'impactant pas les territoires littoraux de la même manière que les moyens de défense « lourds », les techniques de défense dites « douces » comportent tout de même certaines faiblesses. L'extraction de sable en mer peut par exemple contribuer à modifier la morphologie des fonds marins ainsi que les processus d'échanges sédimentaires avec le rivage⁹⁸¹, et ce, même lorsque l'extraction a été réalisée au-delà du profil actif de la côte⁹⁸². Les techniques de défense « douce » se révèlent en outre particulièrement coûteuses. Les rechargements doivent en effet être réalisés chaque année, voire plusieurs fois par an, les tubes géotextiles demandent un entretien régulier, etc. Demeurant moins onéreuses que les aménagements bâtis, ces stratégies de défense plus souples constituent un poste de dépense

⁹⁷⁷ « *Les deux principaux modèles conceptuels qui décrivent les relations entre la dune et la plage par le biais des bilans sédimentaires (PUTSY, 1992, HESP, 2002) s'accordent sur la nécessité d'une largeur minimale et optimale de la plage pour que le vent puisse transporter suffisamment de sable et alimenter la dune* » (Cf. SABATIER François, CHAIBI Mohamed, CHAUVELON Philippe, « Transport éolien par vent de mer et alimentation sédimentaire des dunes de Camargue », *Méditerranée*, 2007, n° 108, p. 83-90).

⁹⁷⁸ Intervention de GOUGUET Loïc, au cours du colloque « *Le littoral face au changement climatique : subir ou s'adapter ? L'approche du Conservatoire du littoral* », organisé par le Conservatoire du littoral les 5 et 6 décembre 2012 à Montpellier.

⁹⁷⁹ Des carrières furent installées au sein même des dunes pour une extraction de matériaux facilitée (Cf. NAKHLI Sanaa, « Pressions environnementales et nouvelles stratégies de gestion sur le littoral marocain », *Méditerranée* [en ligne – consulté le 30 décembre 2012], 2010, n°115, 10 p).

⁹⁸⁰ OUESLATI Ameer, « Plages et urbanisation en Tunisie : des avatars de l'expérience du XXI^e siècle aux incertitudes de l'avenir », *Méditerranée* [en ligne – consulté le 30 décembre 2012], 2010, n°115, 14 p.

⁹⁸¹ « *La suppression des bancs des hauts fonds à proximité du littoral accroît les possibilités d'érosion de la côte, ceci en renforçant la puissance des vagues et des courants. Les dépressions créées par les excavations ainsi créées piègent les sédiments à granulométrie fine* », COMMISSION OSPAR POUR LA PROTECTION DU MILIEU MARIN DE L'ATLANTIQUE DU NORD-EST, *Bilan de santé 2000*, Londres, Commission OSPAR (Ed.), 2000, p. 27-28. – Voir également CALVET Fabrice, « *L'appréhension juridique du risque d'érosion côtière* », Thèse de droit public, Université de Perpignan Via Domitia, 2014, P. 198 et s.

⁹⁸² « *Si cette profondeur est généralement appropriée [...] des indices font penser que les sédiments peuvent se déplacer à des niveaux plus bas du fait de longues périodes de vagues, du mouvement résiduel des marées et de courants montants. L'impact de ces facteurs sur les zones littorales voisines qui ont besoin des sédiments transportés par la mer pour poursuivre leur évolution est un enjeu important et souvent ignoré* » - Cf. COMITE POUR LES ACTIVITES DU CONSEIL DE L'EUROPE EN MATIERE DE DIVERSITE BIOLOGIQUE ET PAYSAGERE (CO-DBP), *Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières et code de conduite européen des zones côtières*, 13 juillet 1999, CM (99)87F.

non négligeable : en 2006, l'Entente Interdépartementale sur la Démoustication en Méditerranée (EID Méditerranée) évaluait à 70 euros/m² le coût moyen d'un rechargement de plage, à 75 euros/m² une opération de restauration du cordon dunaire par pose de ganivelles ou végétalisation, et de 320 à 400 euros/m² le coût de création d'un cordon dunaire⁹⁸³. A l'opération initiale, il convient d'ajouter les frais d'entretien, très variables selon les travaux considérés. A titre d'illustration, le coût de remplacement de ganivelles de la plage de Pardigon était évalué à 26 euros par mètre linéaire (chiffres 2015)⁹⁸⁴.

S'agissant du système « Eco-plage », celui-ci n'est pas infaillible : à titre d'illustration, l'aménagement réalisé sur la plage d'Agay subit les affres de la tempête du mois de novembre 2011 et fut rendu totalement non opérationnel. Le coût de remise en place avoisinait les 500 000 euros. L'opposition municipale s'opposa fortement au renouvellement du dispositif au regard du montant élevé de cet investissement⁹⁸⁵.

En outre, l'impact écologique des techniques douces n'est pas moindre. En l'espèce, c'est surtout le rechargement sableux qui est visé. Les gisements terrestres étant limités, et parfois mal adaptés à l'opération projetée en terme de granulométrie, les aménageurs ont eu recours à l'exploitation du filon marin. Or, comme le soulignait Jean-Christian Cornette en 2005, « *il ne faut pas oublier que le prélèvement de sable dans les fonds marins peut avoir des conséquences extrêmement négatives* »⁹⁸⁶. La mer accueille en effet un grand nombre d'habitats sédimentaires⁹⁸⁷ particulièrement vulnérables. Contrairement aux chenaux portuaires, où « *la répercussion sur la faune est minime puisqu'il s'agit de secteurs biologiquement pauvres, continuellement perturbés par le trafic maritime et les dragages réguliers* »⁹⁸⁸, le milieu marin se caractérise par une richesse biologique relativement préservée des interventions humaines. L'extraction de sable en vue du rechargement sableux des plages figure également parmi ces menaces pesant sur la préservation du milieu marin : en faisant intervenir des dragues hydrauliques⁹⁸⁹ aspirant un stock sédimentaire qui sera ensuite

⁹⁸³ Cf. ENTENTE INTERDEPARTEMENTALE POUR LA DEMOUSTICATION DU LITTORAL MEDITERRANEEN (EID), PARC NATUREL REGIONAL DE CAMARGUE (PNRC), *op.cit.*, p. 12.

⁹⁸⁴ Chiffres fournis par le Conservatoire du littoral.

A titre de comparaison, l'EID Méditerranée avait estimé le coût moyen à 20 euros par mètre linéaire en 2006. (ENTENTE INTERDEPARTEMENTALE POUR LA DEMOUSTICATION DU LITTORAL MEDITERRANEEN (EID), PARC NATUREL REGIONAL DE CAMARGUE (PNRC), *op.cit.*, p. 12).

⁹⁸⁵ Le Rassemblement Démocrate au Centre s'était notamment prononcé en ces termes : « *ce système n'est pas universel. Son efficacité est conditionnée par des paramètres [...] pratiquement inexistant à Agay. Compte tenu des faibles marnages de la Méditerranée, du courant ligure puissant dans cette baie, de l'absence quasi-permanente des vagues, que par ailleurs les tempêtes dévastatrices détruisent ce système enfoui à 3,80 m de profondeur, notre groupe estime qu'il doit être abandonné* » (Cf. Magazine municipal de Saint-Raphaël, n°102, novembre-décembre 2012, Ville de Saint-Raphaël (Ed.), p. 14).

⁹⁸⁶ CONSERVATOIRE DU LITTORAL, *Chaud et froid sur le littoral - actes de l'atelier du 5 avril 2005*, Paris, Conservatoire du littoral (Ed.), 2005, p. 43.

⁹⁸⁷ « *Le sédiment, compartiment important de l'écosystème aquatique, sert d'habitat et de source de nourriture pour de nombreuses espèces écologiquement et économiquement importantes* » (Cf. GEFFARD Olivier, « *Toxicité potentielle des sédiments marins et estuariens contaminés : évaluation chimique et biologique, biodisponibilité des contaminants sédimentaires* », Thèse de doctorat en écotoxicologie, Université Bordeaux I, 2001, p. 8).

⁹⁸⁸ IFREMER, *Dragages et environnement marin – état des connaissances*, Nantes, IFREMER (Ed.), 1999, p. 31.

⁹⁸⁹ Dragues qui peuvent être stationnaires ou à élinde trainante (Cf. DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT DU LANGUEDOC-ROUSSILLON

rejeté vers la côte, cette méthode comporte plusieurs effets néfastes sur les milieux littoraux⁹⁹⁰. L'extraction conduit à la formation d'un panache de turbidité⁹⁹¹ et à une dispersion de particules fines préjudiciable au développement de la flore marine, et notamment aux herbiers de posidonie⁹⁹². Les peuplements benthiques sont détruits⁹⁹³, exception faite de quelques espèces mobiles parvenant à s'échapper. Au cours du rejet sur la côte ou à proximité de celle-ci, bon nombre d'espèces de petite taille se voient ensevelies sous la masse sableuse déversée sans parvenir à s'en extraire⁹⁹⁴, tandis que d'autres se font écraser par les engins de chantier mobilisés pour répartir le stock sableux sur la plage⁹⁹⁵. Ce bouleversement écosystémique amoindrit le stock alimentaire disponible pour l'avifaune⁹⁹⁶. La recherche de nourriture au sein de ces nouveaux stocks sableux est par ailleurs rendue difficile pour les oiseaux du fait « *de la compaction des sables, de sédiments trop grossiers, ou de la forte teneur en débris coquilliers* »⁹⁹⁷. Au regard de ces éléments, le comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de biodiversité biologique et paysagère recommandait dès 1999 de ne pas procéder au rechargement des plages chaque année, afin de « *donner à la flore et la faune assez de temps pour récupérer* »⁹⁹⁸. Par ailleurs, fut soulevé dès 2004 dans le cadre du programme « Eurosion » le problème de l'utilisation des sites Natura 2000 comme réserves sédimentaires. Selon la recommandation émise par les rédacteurs du rapport final, les Etats doivent veiller à ce que les habitats ainsi identifiés « *ne servent pas de source de sédiments pour compenser les déficits chroniques [...] induits par l'homme, de façon à éviter de fragiliser la résilience du littoral et de saper les objectifs de la politique environnementale*

(DREAL LR), *Document de cadrage préalable des études d'impact relatives aux opérations côtières de protection du littoral sableux du Languedoc Roussillon*, Montpellier, DREAL LR (Ed.), juillet 2011, p. 16-17).

⁹⁹⁰ RAYMOND Daniel, MELLETON Jérémie, LORENZ Jacqueline et al., « Situation et avenir des granulats marins : une vision européenne », *Géologues*, 2012, n°158, p. 32.

⁹⁹¹ « *Les techniques de regarnissage, si elles ne sont pas mises au point soigneusement et/ou si le matériau de comblement est mauvais, peuvent entraîner une augmentation de la turbidité des eaux côtières. Le lessivage continu des matériaux fins peut avoir des effets négatifs à long terme sur les écosystèmes benthiques et intertidaux voisins* », (COMITE POUR LES ACTIVITES DU CONSEIL DE L'EUROPE EN MATIERE DE DIVERSITE BIOLOGIQUE ET PAYSAGERE (CO-DBP), *op.cit.*).

⁹⁹² DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT DU LANGUEDOC-ROUSSILLON (DREAL LR), *op.cit.*, p. 137-138.

⁹⁹³ « *La quasi-totalité du benthos est détruite sur les zones exploitées [...] la majorité des études réalisées que les incidences des activités de dragage sur le benthos témoignent d'une baisse significative du nombre d'espèces (30 à 70%), de densité de population et de biomasse (40 à 95% pour les deux) (Newell et al. 1998)* », - Cf. DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT DU LANGUEDOC-ROUSSILLON (DREAL LR), *op.cit.*, p. 133.

⁹⁹⁴ *Ibid.*, p. 164.

⁹⁹⁵ *Idem.*

⁹⁹⁶ Jean-Christian CORNETTE souligne à cet égard que « *dans la mer des Wadden [...], on a constaté le déclin de certaines populations d'oiseaux – qui ne trouvaient plus à se nourrir – après des extractions massives* » opérées au sein des fonds marins (CONSERVATOIRE DU LITTORAL, *Chaud et froid sur le littoral - actes de l'atelier du 5 avril 2005*, Paris, Conservatoire du littoral (Ed.), 2005, p. 43).

Voir également sur ce point : DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT DU LANGUEDOC-ROUSSILLON (DREAL LR), *op.cit.*, p. 159 ; voir aussi COMITE POUR LES ACTIVITES DU CONSEIL DE L'EUROPE EN MATIERE DE DIVERSITE BIOLOGIQUE ET PAYSAGERE (CO-DBP), *op.cit.*

⁹⁹⁷ DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT DU LANGUEDOC-ROUSSILLON (DREAL LR), *op.cit.*, p. 160.

⁹⁹⁸ COMITE POUR LES ACTIVITES DU CONSEIL DE L'EUROPE EN MATIERE DE DIVERSITE BIOLOGIQUE ET PAYSAGERE (CO-DBP), *op.cit.*

communautaire »⁹⁹⁹. Aussi, ce rechargement répété en sable « propre » des espaces qui seront nécessairement pollués du fait des activités humaines ne doit être que temporaire et ne saurait constituer le moyen de compenser, sur le long terme, les déséquilibres sédimentaires résultant des techniques de défense « lourdes ». La « remise à zéro du compteur des cellules sédimentaires »¹⁰⁰⁰ évoquée dans le cadre du projet « Coastance »¹⁰⁰¹ n'a effectivement de sens que si elle s'accompagne d'une démarche globale de restauration des dynamiques littorales originelles de ces mêmes cellules. A défaut, elle ne saurait s'inscrire dans une réelle démarche de gestion intégrée des zones côtières (GIZC)¹⁰⁰².

En dépit des déséquilibres sédimentaires ou écologiques qu'elles induisent, les techniques de défense contre la mer, qu'elles soient « lourdes » ou « douces » ont encore de beaux jours devant elles. Une remise à l'état naturel des rivages et un laisser-faire de l'action des flots apparaît en effet comme une hypothèse inacceptable socialement et non généralisable à l'ensemble des espaces littoraux dont la plupart sont fortement urbanisés¹⁰⁰³.

A l'heure actuelle, la balance normative penche plutôt en faveur de la mise en œuvre de ces stratégies de lutte. Aussi, force est de constater que leurs impacts négatifs, bien qu'étudiés, ne mettent pas réellement en péril la réalisation des opérations projetées (§2).

§2 / Une balance normative favorable à la défense contre la mer

Bien que les enjeux environnementaux soient de plus en plus intégrés au sein du corpus juridique français, la réglementation en vigueur favorise le maintien du parc d'ouvrages de défense côtiers (A) et encadre de manière encore trop lacunaire l'exploitation des gisements sableux marins en vue du rechargement des plages (B).

A/ Un système favorable aux ouvrages de défense

Selon le recensement effectué par le Centre Européen de Prévention des Risques d'Inondation (CEPRI), la France comptait en février 2011 environ 8600 km de digues, dont 510 km d'ouvrages édifiées pour se prémunir des submersions marines¹⁰⁰⁴. Ce fort endiguement ne se

⁹⁹⁹ La commission souligne en outre que cet objectif peut être atteint via la Directive Habitat (COMMISSION EUROPEENNE, *Vivre avec l'érosion côtière en Europe : espaces et sédiments pour un développement durable – bilan et recommandations du projet EuroSION*, Commission européenne (Ed.), Bruxelles, 10 mai 2004 [en ligne – consulté le 15 avril 2015], 56 p., http://www.euroSION.org/reports-online/part1_fr.pdf).

¹⁰⁰⁰ Propos issus de la présentation du projet européen Coastance par l'EID Méditerranée et BRL Ingénierie lors du colloque « *Le littoral face au changement climatique : subir ou s'adapter ? L'approche du Conservatoire du littoral* », organisé par le Conservatoire du littoral les 5 et 6 décembre 2012 à Montpellier.

¹⁰⁰¹ Site internet du projet Coastance : <http://www.coastance.eu/>

¹⁰⁰² Certains auteurs voient cependant d'ores et déjà dans les méthodes douces précitées une empreinte de GIZC. Voir en ce sens HEURTEFEUX Hugues, LANZELOTTI Provence, « La Camargue, terre d'enjeux, première étape d'une gestion intégrée des zones côtières », *Vertigo*, avril 2008, vol. 8, n°1.

¹⁰⁰³ Selon les estimations fournies par le commissariat général au développement durable, en 2006 l'urbanisation concernait 10,4% du territoire des communes littorales. Par ailleurs, au sein de la première bande côtière de 500 mètres, les territoires artificialisés étaient « 5,5 fois plus importants que la moyenne métropolitaine » et occupaient près du tiers de l'espace considéré (Cf. COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGDD), *Le littoral : chiffres-clés*, Paris, CGDD (Ed.), janvier 2011, p. 7).

¹⁰⁰⁴ CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION (CEPRI), *La gestion des digues de protection contre les inondations*, CEPRI (Ed.), 2011, p. 37, http://www.cepri.net/tl_files/pdf/rappgestdigues.pdf

limite pas aux côtes françaises : Ameer Oueslati¹⁰⁰⁵ et Abdelala Bounouh¹⁰⁰⁶ relèvent ainsi que suite au développement touristique des années 1970 et des tempêtes du mois de janvier 1981, le sud du golfe de Tunis fut lourdement aménagé pour satisfaire un objectif de défense contre la mer.

Récemment définies par le législateur (1), les digues et systèmes d'endiguement bénéficient d'un encadrement juridique plutôt favorable à leur édification (2) ainsi qu'à leur maintien (3).

1) La définition des digues et systèmes d'endiguement

Jusque récemment, le législateur s'était abstenu de livrer une définition de la notion de digue ou de système d'endiguement. Seuls les rédacteurs de la circulaire du 8 juillet 2008 relative au contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques¹⁰⁰⁷ s'étaient risqués à l'exercice en envisageant la digue comme « *un ouvrage longitudinal qui n'a pas pour fonction de retenir l'eau, mais plutôt de faire obstacle à sa venue [...]* », ou encore comme un « *ensemble cohérent du point de vue du fonctionnement hydraulique et de protection contre les crues* » comprenant « *l'ouvrage longitudinal au cours d'eau composé le cas échéant de plusieurs tronçons, et s'ils existent, les raccordements en amont et aval au terrain naturel ou à d'autres ouvrages* ». Cette description fut reprise en annexe de la circulaire du 16 avril 2010 relative aux études de danger des digues de protection contre les inondations fluviales¹⁰⁰⁸, qui ajouta à la catégorie des digues les ouvrages en remblais surélevés.

C'est finalement au travers de la loi MAPTAM¹⁰⁰⁹, et plus spécifiquement de son article 58¹⁰¹⁰, que les digues firent enfin l'objet d'une définition légale en tant qu'« *ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions* ». La loi fait en outre référence à une notion nouvelle, celle de « systèmes d'endiguements », qui obligent à avoir une vision élargie des systèmes de protection et qui devront être recensés par les autorités dotées de la compétence de gestion des eaux, des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Le décret « digues » du 12 mai 2015 prévoit qu'un tel système « *comprend une ou plusieurs digues ainsi que tout ouvrage nécessaire à son efficacité et à son bon fonctionnement, notamment :*

- *Des ouvrages, autres que barrages, qui, eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, complètent la prévention ;*
- *Des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques tels que vannes et stations de pompage ».*

¹⁰⁰⁵ OUESLATI Ameer, « Plages et urbanisation en Tunisie : des avatars de l'expérience du XXe siècle aux incertitudes de l'avenir », *Méditerranée* [en ligne – consulté le 30 décembre 2012], 2010, n°115, 14 p.

¹⁰⁰⁶ BOUNOUH Abdelala, « Protection, requalification et valorisation d'une plage dégradée dans le sud du golfe de Tunis : la plage de Hammam », in Institut Fédératif de Recherche sur les Economies et les Sociétés Industrielles (IFRESI), *Actes du colloque international pluridisciplinaire « Le littoral : subir, dire, agir »*, Lille, IFRESI (Ed.), 16-18 janvier 2008, 15 p.

¹⁰⁰⁷ Circulaire du 8 juillet 2008 relative au contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques au titre des dispositions mises en place par le décret 2007-1735 du 11 décembre 2007 (article R124-112 à R214-147 du code de l'environnement), BO MEEDDAT 2008/15 du 15 août 2008, texte n°11, NOR : DEVO0806145C.

¹⁰⁰⁸ Circulaire du 16 avril 2010 relative aux études de dangers des digues de protection contre les inondations fluviales, NOR : DEVPI009801C.

¹⁰⁰⁹ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014, page 1562, texte n°3.

¹⁰¹⁰ Transposé à l'article L566-12-1 du code de l'environnement.

Seront exclus de cette catégorie « *les éléments naturels situés entre des tronçons de digues ou à l'extrémité d'une digue ou d'un ouvrage composant le système et qui en forment l'appui* ».

L'article 3 du décret précise ensuite la notion d'aménagement hydraulique, qui figure aujourd'hui à l'article R562-18 du code de l'environnement et désigne « *l'ensemble des ouvrages qui permettent soit de stocker provisoirement des écoulements provenant d'un bassin, sous-bassin ou groupement de sous-bassin hydrographiques, soit le ressuyage de venues d'eau en provenance de la mer* ». Les ouvrages visés peuvent être des digues, mais également d'autres ouvrages ou infrastructures mis à disposition de l'autorité GEMAPI. Ce dernier cas se présentera en présence d'ouvrages ou infrastructures appartenant à une personne morale de droit public, lesquels bien que n'ayant pas pour vocation exclusive la prévention des inondations et submersions marines, participent tout de même à cette dernière¹⁰¹¹.

Il apparaît donc que les digues pourront être rattachées, par les autorités GEMAPI, à un système d'endiguement, ou à un aménagement hydraulique, en fonction de leur localisation et de leur comportement face à une inondation ou une submersion marine. Toutefois, dans l'attente de la prise effective de compétence GEMAPI au 1^{er} janvier 2018, les dispositions antérieures au décret du 12 mai 2015 restent applicables¹⁰¹².

Outre ces éléments de définitions, le cadre juridique français ne se montre pas défavorable à l'édification de nouveaux ouvrages de défense sur le littoral (2).

2) Un cadre juridique permettant l'édification de nouveaux ouvrages de défense

Après avoir abordé le cadre général de l'édification de nouveaux ouvrages de défense (a), seront évoquées les règles juridiques favorables à leur édification (b).

a) Cadre général de l'édification

L'opération de réalisation d'une digue, de par son impact sur les dynamiques hydrauliques, sédimentaires et écologiques, ne peut être réalisée qu'à l'issue d'une procédure administrative comportant plusieurs étapes. Seront détaillées les autorisations à obtenir (1°), et les éléments à fournir pour l'obtention des autorisations en question (2°).

¹⁰¹¹ Article L566-12-1-II du code de l'environnement. Le mécanisme de mise à disposition est détaillé au sein du second chapitre (cf. *supra*, p. 336).

¹⁰¹² Article 30 du décret n°2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques (JORF n°111 du 14 mai 2015, page 8218, texte n°9).

1°) Autorisations à obtenir

En premier lieu, la conception d'une digue doit nécessairement être confiée à un **organisme agréé**, conformément aux dispositions des articles R214-119 et R214-129 à R214-132 du code de l'environnement¹⁰¹³. La construction est pour sa part réalisée par un maître d'œuvre, qui peut être la même personne que le maître d'ouvrage, ou une autre personne désignée par ce dernier¹⁰¹⁴.

Lorsque l'ouvrage projeté doit être réalisé sur le domaine public maritime, une **demande de concession d'utilisation du domaine public**¹⁰¹⁵ est à effectuer auprès du préfet. Comme le juge administratif a pu le rappeler à plusieurs reprises, celle-ci est obligatoire, même en l'absence de délimitation officielle du domaine public maritime¹⁰¹⁶, et même en présence de la délivrance préalable d'une autorisation ministérielle de construction au titre de la loi du 16 septembre 1807¹⁰¹⁷. La demande de concession doit notamment comporter des propositions de suivi de l'impact environnemental du projet¹⁰¹⁸, ainsi que l'étude d'impact établie conformément aux articles R122-1 à R122-16 du code de l'environnement le cas échéant.

Tout ouvrage de protection contre les inondations et les submersions est par ailleurs soumis à la délivrance d'une **autorisation au titre de la « police de l'eau »**¹⁰¹⁹. L'article L214-3 du code de l'environnement conditionne en effet la réalisation des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) susceptibles d'impacter le cycle de l'eau ou le milieu aquatique¹⁰²⁰, à la délivrance d'une autorisation administrative ou au dépôt d'une déclaration préalable. Les IOTA mentionnés par cet article, font l'objet d'une nomenclature établie par décret en Conseil d'Etat, et reproduite à l'article R214-1 du code de l'environnement. Cette dernière classait initialement les digues de protection contre les inondations et les submersions dans la rubrique 3.2.6.0, et soumettait toute opération les concernant à autorisation. Le décret du 12 mai 2015 qui reformule l'intitulé et précise le contenu de la rubrique 3.2.6.0 en son quatrième article, confirme cette exigence d'autorisation. Dans sa rédaction actuelle, la rubrique 3.2.6.0 vise en effet « *les ouvrages construits ou aménagés en*

¹⁰¹³ Il en est de même des travaux effectués sur une digue, en dehors des travaux d'entretien et des réparations courantes.

¹⁰¹⁴ Article R214-120 du code de l'environnement. Il en est par ailleurs de même pour les travaux effectués sur une digue, en dehors des travaux d'entretien et des réparations courantes.

¹⁰¹⁵ Les textes relatifs à la délivrance de ces autorisations, issus du décret n°2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports (JORF n°76 du 30 mars 2004, page 6078, texte n°40) sont à ce jour regroupés sous les articles R2124-1 à R2124-12 du code général de la propriété des personnes publiques.

¹⁰¹⁶ CAA Nancy, 19 mars 1992, Société d'exploitation des dunes forestières, n°90NC00420.

¹⁰¹⁷ Une autorisation délivrée au regard de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais (Recueil Duvergier, page 193) ne saurait valoir autorisation d'édifier sur le domaine public maritime – Cf. CAA Marseille, 26 juin 2012, n°10MA04203 et n°10MA04206.

¹⁰¹⁸ Article R2124-2-7° du code général de la propriété des personnes publiques.

¹⁰¹⁹ Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JORF n°3 du 4 janvier 1992, page 187.

La loi sur l'eau fut abrogée en quasi-totalité et remplacée par la « LEMA » (loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, JORF n°303 du 31 décembre 2006, page 20285, texte n°3).

¹⁰²⁰ Cf. article L214-1 du code de l'environnement. L'impact sur le milieu aquatique peut résider dans un prélèvement d'eau, une modification du niveau ou mode d'écoulements des eaux, la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole, ou encore dans des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants.

vue de prévenir les inondations et les submersions », lesquels sont divisés en deux catégories soumises à autorisation, à savoir : les systèmes d'endiguement au sens de l'article R562-13 du code de l'environnement, et les aménagements hydrauliques au sens de l'article R562-18 du même code. L'exigence d'autorisation est par ailleurs rappelée par les articles R562-14-I (systèmes d'endiguements) et R562-19-I (aménagements hydrauliques) du code de l'environnement.

Aussi, toute personne souhaitant procéder à la construction d'une digue, doit adresser au préalable sa demande au préfet de département¹⁰²¹. Toutefois le décret du 12 mai 2015 modifie le régime antérieur puisqu'auparavant chaque digue était autorisée individuellement. Or, c'est désormais la totalité du système d'endiguement ou de l'aménagement hydraulique qui doit être autorisée. Les articles R562-14-II et R562-19-II du code de l'environnement prévoient que lorsque ces derniers sont composés de digues n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation, ou ayant été autorisées antérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 12 mai 2015, une demande d'autorisation simplifiée, par arrêté complémentaire, peut être réalisée¹⁰²². Dans tous les autres cas, une demande d'autorisation primitive est à déposer¹⁰²³.

2°) Informations à fournir

La liste des pièces à réunir pour la demande d'autorisation « police de l'eau » figure aux articles R214-6-II et VI du code de l'environnement. Certaines d'entre elles ont été introduites par le décret du 12 mai 2015, à l'instar de l'estimation de la population protégée et du niveau de protection de la zone¹⁰²⁴, de la liste, du descriptif et de la localisation des ouvrages préexistants susceptibles de participer à la prévention des inondations ou encore des études d'avant-projet des ouvrages à modifier ou à construire. La demande doit en outre comporter

¹⁰²¹ Article R214-6 (I et VI) du code de l'environnement.

¹⁰²² L'article 3 du décret indique en effet qu'avec les concepts nouveaux de système d'endiguement et d'aménagement hydraulique, l'on se trouve en présence d'une « *modification de nature à entraîner un changement notable des éléments des précédents dossiers de demande d'autorisation* », situation justifiant l'application de l'article R214-18 du code de l'environnement. Les pièces à réunir seront alors celles qui sont listées aux articles R214-6-II et R214-6-VI (1°, 2° et 6°, ainsi que 5° pour les systèmes d'endiguement et 4° pour les aménagements hydrauliques) du code de l'environnement.

La demande d'autorisation devra être effectuée avant le 31 décembre 2019 pour les systèmes d'endiguement ou aménagements hydrauliques de classe A et B, et avant le 31 décembre 2021 pour ceux qui relèvent de la classe C. A défaut, les autorisations antérieurement délivrées seront frappées de caducité et les ouvrages appartenant à ces systèmes d'endiguement ou aménagements hydrauliques ne seront plus considérés comme des digues ou des barrages à compter du 1^{er} janvier 2021 (classes A et B) ou du 1^{er} janvier 2023 (classe C). Cf. articles R562-14-IV et R562-19-III du code de l'environnement.

Dans le cas où la nouvelle demande d'autorisation pour l'ensemble d'un système d'endiguement serait de nature à entraîner un danger ou un inconvénient significatif pour les intérêts mentionnés à l'article L211-1 du code de l'environnement (relatif à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau), celle-ci devrait se faire dans les conditions d'une demande d'autorisation primitive (Cf. article R562-14-II du code de l'environnement).

¹⁰²³ Le nouvel article R214-199-3 (créé par l'article 8 du décret n°2015-526 du 12 mai 2015) prévoit qu'en présence d'une demande d'autorisation d'un système d'endiguement déposée après le 1^{er} janvier 2020 pour une zone qui ne bénéficiait avant cette date d'aucune protection, le niveau de sécurité attendu est celui qui permet d'assurer la sécurité des personnes en présence d'une probabilité d'occurrence annuelle inférieure à 1/200 (classe A), à 1/100 (classe B) ou à 1/50 (classe C).

¹⁰²⁴ Le niveau de protection d'une zone, assuré par un système d'endiguement ou un ouvrage hydraulique, est défini par l'article L214-119-1 alinéa 1^{er} du code de l'environnement : « *Le niveau de protection d'une zone [...] est déterminé par la hauteur maximale que peut atteindre l'eau sans que cette zone soit inondée en raison du débordement, du contournement ou de la rupture des ouvrages de protection quand l'inondation provient directement du cours d'eau ou de la mer* ».

une présentation globale du projet (localisation, cartographie, dimensions, moyens de surveillance et d'intervention en cas d'accident, etc.), des informations sur son impact hydraulique, des éléments sur sa compatibilité avec le SDAGE ou SAGE, une note précisant les capacités techniques et financières du pétitionnaire, une étude de danger, les consignes de surveillance, les consignes d'exploitation en période de crue, ainsi qu'une **évaluation des incidences** en présence d'un site Natura 2000¹⁰²⁵. L'article L414-4 du code de l'environnement prévoit en effet que les documents de planification, les programmes, projets, manifestations et interventions dans le milieu naturel ou le paysage « susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés » doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site.

L'article R214-6 du code de l'environnement impose également de joindre à la demande d'autorisation « police de l'eau », **une étude d'impact** dans les cas où celle-ci aurait été exigée en application des articles R122-2 et R122-3 du code de l'environnement. S'agissant de la défense contre la mer, le tableau annexé à l'article R122-2 du code de l'environnement prévoit que la construction ou l'extension d'ouvrages et aménagements côtiers destinés à combattre l'érosion, la reconstruction d'ouvrages ou aménagements côtiers anciens, ainsi que les travaux maritimes susceptibles de modifier la côte par la construction, notamment de digues, jetées et autres ouvrages de défense contre la mer, d'une emprise totale égale ou supérieure à 2000 mètres carrés, sont soumis à étude d'impact.

Les projets d'une emprise totale inférieure à 2000 mètres carrés, sont pour leur part soumis à une procédure dite de « cas par cas ». L'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement¹⁰²⁶ statuera alors, après examen du dossier, sur la nécessité de procéder ou de ne pas procéder à étude d'impact¹⁰²⁷.

Aux textes précités s'ajoute enfin le décret du 11 décembre 2007¹⁰²⁸ relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et l'arrêté du 29 février 2008 qui en précise les règles¹⁰²⁹. En vertu du décret du 11 décembre 2007, les nouvelles digues de protection contre les inondations et submersions, soumises à autorisation préfectorale au titre de la loi sur l'eau (rubrique 3.2.6.0) sont classées en quatre catégories, de A, pour les ouvrages les plus importants, à D, pour les ouvrages moins conséquents. Le décret du 12 mai 2015 modifie cependant ce système, en prévoyant que le **classement** ne concernera désormais plus chaque digue, mais plus largement les systèmes d'endiguement et les aménagements hydrauliques : la classe d'une digue sera

¹⁰²⁵ Article R214-6 du code de l'environnement.

¹⁰²⁶ L'autorité environnementale compétente est, dans la majorité des cas, le préfet de région (dossiers instruits par les DREAL). Dans certaines hypothèses particulières listées par l'article R122-6 du code de l'environnement, l'autorité compétente sera le ministre en charge de l'environnement ou le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD).

¹⁰²⁷ Article R122-3 du code de l'environnement.

¹⁰²⁸ Décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le code de l'environnement, JORF n°0289 du 13 décembre 2007, page 20113, texte n°3.

¹⁰²⁹ Arrêté du 29 février 2008 fixant les prescriptions relatives à la sécurité et à la sûreté des ouvrages hydrauliques, JORF n°0062 du 13 mars 2008, page 4566, texte n°6.

alors définie par celle du système ou de l'aménagement auquel elle est rattachée¹⁰³⁰. Les seuils de classement font par ailleurs l'objet d'une révision, et sont abaissés : l'article R214-113 du code de l'environnement prévoit que les systèmes d'endiguement et aménagements hydrauliques relèveront de la catégorie A dès lors qu'ils protègent plus de 30 000 personnes (résidents, travailleurs et population saisonnière), de la catégorie B dès lors qu'ils protègent entre 3000 personnes et 30 000 personnes, et de la catégorie C lorsque la population protégée est située entre 30 et 3000 personnes¹⁰³¹. La classe D, qui concernait les ouvrages d'une hauteur inférieure à un mètre ou protégeant moins de 10 personnes, a pour sa part été supprimée. Il est enfin prévu que les digues dont la hauteur¹⁰³² n'excède pas 1,5 mètre ne soient pas classées, à moins que l'autorité GEMAPI ne formule une demande en ce sens.

A ces différentes classes, correspondent des obligations, parmi lesquelles la réalisation d'une **étude de danger** visant à prendre en compte « *la probabilité d'occurrence, la cinétique et la gravité des accidents potentiels* » et à définir « *les mesures propres à réduire la probabilité et les effets de ces accidents* »¹⁰³³. Cette étude a été rendue obligatoire pour l'ensemble des systèmes d'endiguements et aménagements hydrauliques¹⁰³⁴ : elle comprend notamment une présentation cartographique de la zone protégée, une identification des événements naturels contre lesquels est apportée une protection, un diagnostic approfondi de l'état des ouvrages et du comportement des éléments naturels situés entre les tronçons de digues ou à l'extrémité d'un ouvrage, ainsi qu'un justificatif selon lequel les ouvrages, leur entretien et leur surveillance sont adaptés au niveau de protection annoncé. Une indication des dangers encourus par les personnes en cas de dépassement de ce niveau de protection et une présentation des moyens d'anticipation de ce dépassement et des dispositifs d'alerte à mobiliser doit également y figurer¹⁰³⁵. L'étude a vocation à être réactualisée tous les dix ans pour les systèmes d'endiguement et aménagements hydrauliques de classe A, tous les 15 ans pour la classe B, et tous les 20 ans s'agissant de la classe C. Toute nouvelle étude ou version réactualisée doit faire l'objet d'une transmission au préfet¹⁰³⁶.

Au-delà de l'étude de danger, des **règles de surveillance particulières** sont à respecter et différeront selon le classement du système d'endiguement ou de l'aménagement hydraulique : à titre d'exemple, l'article 24 du décret de 2015 impose la réalisation de visites techniques approfondies au moins une fois entre deux rapports de surveillance périodique, c'est-à-dire au minimum une fois tous les 3 ans pour ce qui relève de la classe A, tous les cinq ans pour la

¹⁰³⁰ Article R214-113-II du code de l'environnement.

¹⁰³¹ En lieu et place des seuils de 10, 1000 et 50 000 personnes initialement prévus par le décret du 11 décembre 2007.

¹⁰³² La hauteur est « *mesurée verticalement entre le sommet de l'ouvrage et le terrain naturel du côté de la zone protégée à l'aplomb de ce sommet* » (article R214-113-II).

¹⁰³³ Cf. article L211-3-IV-3° du code de l'environnement.

Conformément à l'article R214-116 du code de l'environnement, l'étude de dangers est réalisée par un organisme agréé et doit être actualisée au minimum tous les dix ans. Pour les ouvrages de classe A, un avis du comité technique permanent des barrages et ouvrages hydrauliques sur l'étude de dangers est systématiquement requis. Pour les ouvrages de classe B et C, cet avis n'est pas obligatoire sauf dans les cas où le ministère en charge des questions hydrauliques l'exigerait.

¹⁰³⁴ Article R214-115 du code de l'environnement. Les modalités de réalisation de l'étude de danger sont fixées par les articles R214-116, R214-117, et R214-129 à R214-132 du code de l'environnement.

¹⁰³⁵ Article R214-116-II du code de l'environnement (issu de l'article 18 du décret n°2015-526 du 12 mai 2015).

¹⁰³⁶ Article R214-117 du code de l'environnement (issu de l'article 18 du décret n°2015-526 du 12 mai 2015).

classe B, et tous les six ans pour la classe C¹⁰³⁷. Ce type de visite devra également être programmé en cas d'évènement ou d'évolution concernant une digue ou son exploitation mettant en cause ou susceptible de mettre en cause la sécurité des personnes ou des biens, et susceptible de provoquer dans le même temps un endommagement de l'ouvrage, conformément à l'article R214-125 du code de l'environnement.

L'article R214-122 du code de l'environnement fixe enfin une liste de documents que le gestionnaire d'une digue comprise dans un système d'endiguement doit établir et mettre à disposition des services de l'Etat en charge du contrôle des ouvrages de protection. Celle-ci a récemment été complétée par l'article 23 du décret « digues » de 2015. La liste vise à ce jour un dossier technique présentant l'historique ainsi que les caractéristiques de l'ouvrage et de son environnement¹⁰³⁸, un document faisant état de l'organisation mise en place pour assurer l'exploitation, l'entretien et la surveillance de l'ouvrage¹⁰³⁹, un registre regroupant les renseignements sur la vie de l'ouvrage¹⁰⁴⁰, ainsi qu'un rapport de surveillance périodique comprenant la synthèse des renseignements du registre précité et celle des opérations de surveillance courantes et des visites techniques approfondies¹⁰⁴¹.

Suite à cette présentation des règles générales applicables à l'édification de digues, il convient à présent de détailler un certain nombre de dispositions et dérogations qui permettent de favoriser l'érection de ce type d'ouvrages (b).

b) Aspects procéduraux et dérogatoires favorables à l'édification des digues

Il convient de souligner en premier lieu que le cadre juridique français ne réserve pas la possibilité de construire une digue à un acteur particulier. Il permet au contraire à plusieurs acteurs, privés ou publics, d'initier cette opération, favorisant ainsi le développement des digues.

¹⁰³⁷ Articles R214-123 et R214-126 du code de l'environnement (qui remplacent les anciens articles R214-138, R214-141, R214-144 et R214-145 du même code, lesquels fixaient d'autres seuils, à savoir : une visite technique et un rapport de surveillance annuels pour la classe A, une visite technique annuelle et un rapport de surveillance tous les 5 ans pour la classe B, une visite tous les deux ans et un rapport tous les cinq ans pour la classe C, et une visite tous les cinq ans pour la classe D).

¹⁰³⁸ Le dossier doit regrouper « *tous les documents relatifs à l'ouvrage, permettant d'avoir une connaissance la plus complète possible de sa configuration exacte, de sa fondation, de ses ouvrages annexes, de son environnement hydrologique, géomorphologique et géologique ainsi que de son exploitation depuis sa mise en service* » (article R214-122-I-1° du code de l'environnement).

¹⁰³⁹ Ce document doit décrire « *l'organisation mise en place pour assurer l'exploitation de l'ouvrage, son entretien et sa surveillance en toutes circonstances, notamment les vérifications et visites techniques approfondies, le dispositif d'auscultation, les moyens d'information et d'alerte de la survenance de crues et de tempêtes conformes aux prescriptions fixées par l'arrêté préfectoral autorisant l'ouvrage et, le cas échéant, les arrêtés complémentaires* » (article R214-122-I-2° du code de l'environnement).

¹⁰⁴⁰ C'est-à-dire comportant « *les principaux renseignements relatifs aux travaux, à l'exploitation, à la surveillance, à l'entretien de l'ouvrage et de son dispositif d'auscultation, aux conditions météorologiques et hydrologiques exceptionnelles et à l'environnement de l'ouvrage* » (article R214-122-I-3° du code de l'environnement).

¹⁰⁴¹ L'exigence d'une revue de sûreté regroupant l'ensemble des données de surveillance collectées tout au long de la vie de l'ouvrage pour les digues de classe A et B (anciens articles R214-139 et R214-142 du code de l'environnement)¹⁰⁴¹ a été supprimée par l'article 28 du décret n°2015-526 du 12 mai 2015.

La loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais¹⁰⁴² prévoit en effet en son article 33 que « *lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics* ».

Aussi, en vertu de ce texte demeuré en vigueur, la charge de la défense des propriétés riveraines de la mer contre l'action des flots relève des propriétaires, et non des pouvoirs publics, à moins que ceux-ci ne souhaitent s'y engager volontairement. L'Etat conserve tout de même le contrôle de l'édification des ouvrages puisque les demandes formulées en ce sens sur la base de la loi de 1807 restent soumises à autorisation du préfet de département au titre de la « police de l'eau »¹⁰⁴³.

Les collectivités peuvent également se trouver à l'origine de l'érection d'une digue. Le mécanisme utilisé est alors celui de l'article L211-7 du code de l'environnement qui oblige à justifier d'une « déclaration d'intérêt général » (DIG), permettant d'« *entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du SDAGE s'il existe* », notamment dans le cadre de la défense contre la mer¹⁰⁴⁴. Conformément à l'article L151-36 du code rural et de la pêche maritime, la prise en charge financière de ces opérations reste à la charge des collectivités qui les ont prescrites ou exécutées. Seule une participation financière des personnes ayant rendu les travaux nécessaires ou y trouvant intérêt peut être demandée en matière de travaux agricoles ou forestiers. Cette dernière possibilité ouvre aux propriétaires concernés un droit de délaissement lorsque le montant de la participation demandée excède le tiers de la valeur du bien qui en bénéficie¹⁰⁴⁵. Jusqu'au 1^{er} janvier 2018 cette demande de participation n'est pas applicable à la défense contre la mer dès lors que le coût de l'opération excède un seuil financier de 1 900 000 euros¹⁰⁴⁶. Suite à la mise en place de la compétence GEMAPI au 1^{er} janvier 2018 et à la possibilité pour les collectivités de collecter une taxe en vue de financer les actions qui y seront liées, le principe de participation disparaîtra pour l'ensemble des opérations relatives à la défense contre la mer. Se pose alors la question de savoir si cette taxe, d'un montant maximal de 40 euros par personne imposée, suffira à couvrir les dépenses de l'ensemble des opérations rattachées au bloc de compétence GEMAPI, en prenant le relai d'un mécanisme qui n'était que peu utilisé mais qui avait le mérite de responsabiliser les habitants de zones menacées.

Outre cette pluralité d'acteurs susceptibles d'intervenir dans la construction des digues, les textes juridiques français contiennent un certain nombre de dispositions dérogatoires qui pourraient profiter à l'édification de digues.

¹⁰⁴² Loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, Recueil Duvergier, page 193.

¹⁰⁴³ Autorisation délivrée au titre de la loi sur l'eau – article R214-6 du code de l'environnement.

¹⁰⁴⁴ Article L211-7-5° du code de l'environnement.

¹⁰⁴⁵ Il convient ici de prendre en compte la valeur avant travaux.

¹⁰⁴⁶ Lecture croisée des articles L151-36 du code rural et de la pêche maritime et L211-7-Ibis du code de l'environnement. Seuil fixé par l'article R214-92 du code de l'environnement.

Dans le cadre d'une DIG par exemple, l'article L211-7 du code de l'environnement prévoit la réalisation d'une enquête publique¹⁰⁴⁷. L'article L151-37 du code rural et de la pêche maritime introduit toutefois une dispense en présence d'une situation de péril imminent, dès lors que l'opération n'entraîne pas d'expropriation et qu'aucune participation financière n'est demandée aux propriétaires riverains¹⁰⁴⁸.

En matière d'endiguement, la réalisation d'une enquête publique est également exigée au titre de la loi sur l'eau¹⁰⁴⁹. L'article L214-4 du code de l'environnement impose en effet l'accomplissement de cette formalité pour l'ensemble des IOTA soumis à autorisation, parmi lesquels les systèmes d'endiguement et aménagements hydrauliques regroupant des digues de protection contre les inondations et les submersions (rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature figurant à l'article R214-1 du code de l'environnement). Toutefois, une dérogation est posée par l'article R214-44 du code de l'environnement : en présence de travaux destinés à prévenir un danger grave et présentant un caractère d'urgence, la demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau peut être contournée, à la seule condition d'en informer préalablement le préfet et de produire un compte-rendu des travaux à la fin de l'opération¹⁰⁵⁰. Dès lors, les exigences tenant notamment à la tenue d'une enquête publique, à la réalisation d'une étude d'impact ou à l'évaluation des incidences Natura 2000 tombent. Christine Clus-Auby se montre ainsi critique à l'égard de cette dérogation, craignant qu'une instrumentalisation des notions de gravité et d'urgence, au travers d'une interprétation extensive, ne conduise à un contournement des procédures d'autorisation ou de déclaration posées par la loi sur l'eau¹⁰⁵¹. Ce risque de dérive est identifié par les services de l'Etat : la direction départementale des territoires des Alpes de Haute-Provence (DDT04) constate ainsi que certains maîtres d'ouvrages, pour s'affranchir des délais très contraints dont ils disposent pour obtenir les autorisations requises, sont tentés de recourir à l'article R214-44 pour « *des raisons*

¹⁰⁴⁷ Article L211-7-III du code de l'environnement.

¹⁰⁴⁸ Article L151-37 al 4 du code rural et de la pêche maritime. Un arrêté du préfet intervient tout de même aux fins de préciser la localisation de l'opération, sa nature, sa durée, le(s) propriétaire(s) concerné(s) ainsi que l'emplacement de la voie d'accès aux travaux conformément à l'article 3 de la loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics (loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics, JORF du 30 décembre 1892, page 6319).

¹⁰⁴⁹ L'article L211-7 du code de l'environnement (DIG) prévoit que l'enquête publique est réalisée conformément aux articles L214-1 à L214-6 du code de l'environnement (la majorité de ces articles sont issus de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, JORF n°303 du 31 décembre 2006, page 20285, texte n°3).

¹⁰⁵⁰ Un rapport de la direction départementale des territoires des Alpes de Haute-Provence rendu en novembre 2010 faisait état des insuffisances des comptes rendus transmis à l'issue des travaux : « *au mieux, ils reprennent les prescriptions édictées par la DDT04 pour prévenir les impacts des travaux, mais en évaluent rarement les impacts réels* », Cf. DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DES ALPES DE HAUTE-PROVENCE, *Les travaux d'urgence sur les cours d'eau des Alpes de Haute-Provence - aide pour la mise au point de leur instruction administrative, éléments de doctrine*, DDT AHP (Ed.), novembre 2010, p.6.

¹⁰⁵¹ « *Les collectivités territoriales peuvent entreprendre sans autorisation, ni déclaration de travaux justifiés par un danger grave et présentant un caractère d'urgence [...] il peut être très commode d'invoquer cet argument pour se dispenser des procédures de déclaration ou d'autorisation et justifier ainsi des solutions lourdes dont le bien-fondé et les impacts ne sont pas alors examinés* » (Cf. CLUS-AUBY Christine, *La gestion de l'érosion des côtes : l'exemple aquitain*, Bordeaux, PUF (Ed.), 2003, p. 101).

*opportunistes sans rapport avec les notions de « danger grave » et « d'urgence »*¹⁰⁵². Afin de lutter contre ce phénomène, certains services instructeurs ont ainsi tenté de dégager des éléments doctrinaux destinés à préciser le champ d'application des notions de l'article R214-44 et à éviter les demandes abusives¹⁰⁵³.

Ces garde-fous apparaissent d'une absolue nécessité dans le sens où la remise d'un compte-rendu de travaux scelle la validité de l'opération de travaux, sans qu'une procédure de régularisation plus contraignante ne soit exigée a posteriori.

Par ailleurs, en cas de mobilisation de l'article R214-44 dans le cadre d'une opération « DIG », l'article L211-7-III du code de l'environnement prévoit la jonction des différentes enquêtes publiques exigées au titre de l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime et des articles L214-1 à L214-6 du code de l'environnement. Toute dispense d'enquête publique devrait ainsi satisfaire à la triple condition des travaux visant à prévenir un danger grave, en situation d'urgence et de péril imminent¹⁰⁵⁴.

Outre ces dispositifs dérogatoires aux procédures IOTA et projets entrepris au titre d'une DIG, le cadre juridique français prévoit également une exception de taille aux règles de droit commun en matière d'endiguement. De tels travaux semblent en effet contrevenir à la loi littoral, notamment aux principes du maintien du caractère naturel du rivage¹⁰⁵⁵, d'inconstructibilité de la bande des cent mètres¹⁰⁵⁶, ou encore d'inconstructibilité des espaces naturels remarquables¹⁰⁵⁷. C'est pourtant en toute légalité que les services déconcentrés de l'Etat délivrent des autorisations de construction d'ouvrages de défense sur les espaces concernés par la loi littoral, et notamment sur le domaine public maritime : le législateur a en effet estimé que les travaux engagés à ce titre devaient bénéficier du statut d'opérations dérogatoires aux dispositions légales.

L'article L146-4 du code de l'urbanisme admet ainsi qu'il puisse être dérogé au principe d'inconstructibilité de la bande des cent mètres pour les « constructions ou installations nécessaires à des services publics », à condition que soit réalisée au préalable une enquête publique. Cette enquête donne lieu à un avis du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête : toutefois, il ne s'agit là que d'un avis simple, qui ne lie pas le préfet, lequel peut décider de passer outre par un arrêté dûment motivé¹⁰⁵⁸.

S'agissant du domaine public maritime, l'article L2124-2 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit pour sa part que « sous réserve de l'exécution des opérations de défense contre la mer [...], il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer ».

¹⁰⁵² DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DES ALPES DE HAUTE-PROVENCE, *op.cit.*, p. 5.

¹⁰⁵³ La DDT04 estime par exemple qu'une situation est de nature à justifier le recours à R214-44 lorsque des équipements majeurs (eau potable, électricité, etc.) ou la sécurité publique se trouvent menacés par un fort aléa – Cf. DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DES ALPES DE HAUTE-PROVENCE, *op.cit.*

¹⁰⁵⁴ Cf. *supra*, p. 240.

¹⁰⁵⁵ Article 27 de la loi littoral (loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JORF du 4 janvier 1986, page 200), codifié à l'article L2124-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

¹⁰⁵⁶ Article 3 de la loi littoral, codifié à l'article L121-16 (ancien article L146-4-III) du code de l'urbanisme. Le point de départ de la bande des cent mètres est fixé au niveau de la limite haute du rivage.

¹⁰⁵⁷ Article 3 de la loi littoral, codifié aux articles L121-23, L121-24, L121-50 et R121-5 du code de l'urbanisme (anciens articles L146-6 et R146-2).

¹⁰⁵⁸ Article R2124-7 du code général de la propriété des personnes publiques.

Cette dérogation est rappelée par la circulaire du 20 janvier 2012 en son annexe III¹⁰⁵⁹, laquelle précise que dès lors qu'un projet d'ouvrage de défense est « affecté à l'usage du public, à un service public ou à une opération d'intérêt général »¹⁰⁶⁰, une concession d'utilisation du domaine public maritime peut être délivrée pour une durée de 30 ans renouvelable¹⁰⁶¹. Par le passé, il est arrivé que le juge administratif fasse obstacle à une initiative d'élargissement de plage artificielle par la mise en place d'épis, ne reconnaissant aucun lien entre l'opération envisagée et un service public¹⁰⁶². Cependant, en présence de plages naturelles menacées de disparition du fait de l'érosion, le raisonnement des juges pourrait s'avérer très différent : ces derniers pourraient en effet considérer que le recours aux digues participe au maintien d'un service public des baignades bénéfique à l'économie locale¹⁰⁶³, voire à un service public de protection des populations. L'intérêt de la construction d'une nouvelle digue sur le domaine public maritime à des fins de maintien de l'existant devrait donc être aisément justifiable devant les services instructeurs de l'Etat, et pourrait donner lieu à la délivrance de concessions¹⁰⁶⁴.

Il s'avèrera enfin opportun de noter que le cadre juridique actuel envisage quelques exceptions à la réalisation de l'évaluation des incidences Natura 2000 en cas d'endiguement.

L'article R414-27 du code de l'environnement dresse par exemple une liste nationale d'opérations ne nécessitant pas la délivrance d'une autorisation, approbation ou déclaration au titre de la législation Natura 2000. Figurent au sein de cette liste de référence :

- la création de barrages de retenue dont la hauteur n'excède pas un mètre ;
- les travaux d'aménagement portuaires et autres ouvrages, d'un montant inférieur ou égal à 80 000 euros, réalisés en contact avec le milieu marin et ayant une incidence directe sur ce milieu.

¹⁰⁵⁹ Circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel, BO MEDDTL du 25 avril 2012, n°7, NOR : DEVL1121741C.

¹⁰⁶⁰ Cf. article R2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

¹⁰⁶¹ Cf. article L2124-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

¹⁰⁶² TA Nice, 5 déc. 2006, UDVN 83 c/ Préfet du Var, n°0102401 - ONDOUA Alain, « Concessions de plage », *J.-CL. Propriétés publiques*, fasc. 79-42, 2 juillet 2007, point n°76.

¹⁰⁶³ Sur l'existence d'un service public des baignades, voir CE, 18 déc. 1936, Sieur Prade, Rec. p. 1125.

¹⁰⁶⁴ Afin de nuancer ce propos, il convient de souligner que la loi littoral comporte tout de même certaines dispositions compromettant la systématisation des travaux de défense contre la mer. Pourra être pris l'exemple des espaces naturels remarquables au sein desquels ne sont admis que des aménagements légers nécessaires à la gestion des sites, à leur mise en valeur, ou à leur ouverture au public (articles L121-24 et R121-25 du code de l'urbanisme (anciens articles L146-6 et R146-2)). Dans ce domaine, s'il existe quelques dérogations, aucune ne concerne les travaux de défense contre la mer. Aussi, la réalisation d'une digue supportant une piste cyclable a pu être considérée comme incompatible avec les dispositions de la loi littoral (TA Poitiers, 18 septembre 2003, Préfet de Charente-Maritime c/ commune Ars-en-Ré, n°03276). Par ailleurs, le décret du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral (*décret n°2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le code de l'urbanisme*, JORF n°76 du 30 mars 2004, page 6081, texte n°42), venu compléter la liste des aménagements légers de l'article R121-25 du code de l'urbanisme (ancien article R146-2), n'a pas inclus les ouvrages de défense parmi les nouveaux aménagements tolérables au sens de la loi littoral (voir sur ce point l'article de Laurent BORDEREAUX, « Le décret relatif aux espaces remarquables du littoral enfin publié », *La Semaine Juridique Administration et Collectivités Territoriales*, avril 2004, n°16, p. 565). Enfin, si l'article L121-25 (ancien article L146-6) du code de l'urbanisme prévoit que certains travaux de conservation ou de protection des espaces naturels remarquables peuvent être admis après enquête publique, le juge administratif a exclu que puisse figurer parmi ces travaux dérogatoires un épi destiné à protéger une cale conchylicole (TA Caen, 12 juillet 2007, Association Manche Nature, n°0401746).

Pour ces deux types de travaux, l'évaluation d'incidences ne sera ainsi pas obligatoirement requise, à moins qu'ils ne soient repris sur une liste locale établie par l'autorité préfectorale¹⁰⁶⁵.

Enfin, ne seront pas soumises à une évaluation des incidences Natura 2000 les opérations prévues par un contrat Natura 2000 ou réalisées conformément à une charte Natura 2000¹⁰⁶⁶. Par ailleurs, dès lors qu'une évaluation des incidences Natura 2000 conclut à une atteinte aux objectifs de conservation du site, et en l'absence de solutions alternatives, il n'est pas nécessairement fait échec à l'opération. Le préfet peut en effet consentir à la réalisation de celle-ci en présence d'un intérêt public majeur¹⁰⁶⁷, et sous réserve de la mise en œuvre de mesures compensatoires.

Pour conclure, le cadre législatif et réglementaire actuel, qui semble à première vue présenter un grand nombre de contraintes procédurales, est cependant de nature, par le nombre tout aussi important de dérogations envisageables, à faciliter l'édification d'ouvrages de défense contre la mer : en effet, plusieurs acteurs, publics ou privés, peuvent se trouver à l'initiative d'une telle construction. Il existe en outre des possibilités de dérogations au texte emblématique que constitue la loi littoral, s'agissant des projets relatifs au domaine public maritime. Enfin, en cas d'urgence, des procédures *ad hoc* trouvent à s'appliquer : sur ce dernier point, s'il apparaît indispensable de faciliter la prévention des risques dans des situations de péril, il reste que les actions de gestion du risque sont fréquemment mises en œuvre au stade de l'urgence. Aussi est-il possible de se demander si l'allégement des procédures en vue d'une action « de dernière minute » n'est pas de nature à favoriser un endiguement du territoire, au coup par coup, sans réelle réflexion d'ensemble sur les impacts de ces interventions et sur d'éventuelles alternatives.

3) Un cadre juridique favorable au maintien des digues

Passée l'étape de la construction, se pose la question de la gestion des digues, et notamment de leur entretien. Si les digues de protection autorisées au titre de la loi sur l'eau comportent nécessairement un gestionnaire désigné au stade de la demande d'autorisation, les digues érigées antérieurement, sur le fondement de la loi de 1807, n'en ont pas systématiquement. Un certain nombre d'ouvrages étaient donc laissés à l'abandon, ou entretenus par les collectivités territoriales intervenant au titre de l'article L211-7 du code de l'environnement.

¹⁰⁶⁵ Article L414-4-IV du code de l'environnement.

¹⁰⁶⁶ Article L414-4-II du code de l'environnement.

¹⁰⁶⁷ En présence d'une atteinte à un habitat ou à une espèce prioritaires, seuls des motifs liés à la santé, à la sécurité publique, ou aux avantages procurés à l'environnement pourront être valablement invoqués. S'agissant d'autres raisons d'intérêt public majeur, celles-ci ne pourront être retenues qu'après avis de la Commission européenne (L414-4-VIII du code de l'environnement).

Aux fins de remédier à cette situation d'entretien inégal des différentes portions de digues, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« MAPTAM »¹⁰⁶⁸) crée la compétence de « gestion des eaux, des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI).

La mise en œuvre de cette dernière peut s'effectuer par le biais des missions listées aux 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L211-7 du code de l'environnement, parmi lesquelles la défense contre les inondations et contre la mer (5°). Le troisième article du décret n°2015-526 du 12 mai 2015 prévoit en outre que les règles applicables aux digues sont mises en œuvre par l'autorité GEMAPI, laquelle doit être considérée comme « gestionnaire » des ouvrages au sens de l'article L562-8-1 du code de l'environnement, mais également comme « exploitant » au sens de l'article R554-7 du même code. Aux fins de faciliter l'action de l'autorité GEMAPI, plusieurs mécanismes sont envisagés par la loi MAPTAM.

En premier lieu, les digues appartenant à des personnes morales de droit public seront mises à disposition de l'autorité GEMAPI, gratuitement, par le biais d'une convention qui règlera les questions de maîtrise d'ouvrage et de responsabilité. Il sera toutefois fait quelques exceptions à ce principe de mise à disposition. Aussi, la gestion des digues dont l'influence hydraulique excède le périmètre de compétence de l'autorité GEMAPI et pour lesquelles il existe déjà un gestionnaire continuera de s'effectuer comme auparavant. Il en sera de même des digues gérées par l'Etat ou l'un de ses établissements publics, qui continueront d'être entretenues par leur gestionnaire initial, pour le compte de l'autorité GEMAPI, jusqu'au 27 janvier 2024.

S'agissant des digues appartenant à des personnes privées, celles-ci pourront faire l'objet de servitudes d'utilité publique à des fins d'entretien, de conservation, d'extension, ou encore d'aménagement¹⁰⁶⁹. Les servitudes, instaurées à la suite d'une enquête parcellaire et d'une enquête publique, permettront à l'autorité GEMAPI d'être subrogée au propriétaire de la digue dans l'accomplissement des formalités administratives afférentes aux travaux envisagés.

La loi MAPTAM associe enfin à la compétence GEMAPI, la possibilité d'instaurer une taxe affectée, plafonnée à 40 euros par habitant et par an. Cette taxe étant facultative, les opérations entreprises dans le cadre de la compétence GEMAPI peuvent également être financées par le budget général de l'autorité GEMAPI¹⁰⁷⁰. Par ailleurs, la taxe ne pourra pas être utilisée pour soutenir des initiatives de relocalisation des biens et activités par exemple : en effet, en recourant à la terminologie de « défense contre la mer », le législateur n'offre pas vraiment de perspectives nouvelles quant à la mise en place de solutions alternatives et met plutôt le texte au service de l'entretien du parc de digues existant.

¹⁰⁶⁸ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014, page 1562, texte n°3.

¹⁰⁶⁹ Article L566-12-2 du code de l'environnement.

¹⁰⁷⁰ Article 1530 bis du code général des impôts.

Concernant le recours à l'article L211-7 du code de l'environnement (DIG), celui-ci restera possible, mais réservé à la seule autorité GEMAPI : la nouvelle rédaction de l'article, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018, prévoit en effet en son I bis, que l'autorité GEMAPI pourra recourir à la procédure prévue au I du même article pour l'exercice des missions qui lui sont confiées. En dehors de ce cadre, il semble qu'aucun des acteurs mentionnés par l'article L211-7 ne pourrait intervenir par le biais d'une DIG en matière de GEMAPI. La future rédaction de l'article L211-7 est en effet formulée de la manière suivante :

« Les collectivités territoriales et leurs groupements [...], ainsi que les établissements publics territoriaux de bassin [...] peuvent, sous réserve de la compétence attribuée aux communes par le I bis du présent article, mettre en œuvre les articles L151-36 à L151-40 du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence [...] ».

En faisant usage de la locution « *sous réserve* », le législateur signale que les dispositions de cet article ne jouent que dans les cas où la compétence GEMAPI ne trouve pas à s'appliquer. Aussi, même en cas de carence de l'autorité investie de la compétence GEMAPI, aucune autre collectivité, groupement de collectivités ou EPTB ne pourrait intervenir à titre subsidiaire.

Concernant le financement des travaux de modernisation des digues, un poste de financement spécifique existe : il s'agit du label « plan submersion rapide » (PSR). Ce plan interministériel validé le 17 février 2011, prévoit la mobilisation de 500 millions d'euros¹⁰⁷¹ pour la période 2011-2016, aux fins de renforcer la sécurité des personnes exposées aux phénomènes brutaux de submersion. L'un des quatre axes du PSR se concentre ainsi autour de la fiabilité des systèmes de protection. Deux types d'opération peuvent être envisagés dans ce cadre : une mise en sécurité d'ouvrages existants, ou une augmentation des niveaux de protection. Pour les premières, intervient une contractualisation directe entre l'Etat et le maître d'ouvrage. S'agissant des secondes, l'obtention du label « PSR » s'avérera plus complexe : tout projet de renforcement du niveau de protection d'un ouvrage de défense devra en effet également être labellisé « programme d'action de prévention des inondations » (PAPI). A cette fin, plusieurs étapes devront être respectées en vue de la présentation du dossier : un gestionnaire devra être identifié, l'ouvrage classé au titre de la loi sur l'eau, et devront être fournies une étude de danger, ainsi qu'une analyse coût-bénéfice. Le projet devra également faire état d'un examen de la zone et des enjeux à protéger, du recensement des ouvrages constituant le système de protection, du diagnostic initial de sûreté¹⁰⁷², de l'analyse de la vulnérabilité de l'ouvrage, des

¹⁰⁷¹ Ces fonds sont issus de subventions de l'Etat pour les projets d'investissement, ainsi que du fonds de prévention des risques naturels majeurs (Cf. circulaire du 12 mai 2011 relative à la labellisation et au suivi des projets PAPI 2011 et opérations de restauration des endiguements PSR, MEEDTL n°2011/10 du 10 juin 2011, pages 76-104, NOR : DEVP1112697C).

¹⁰⁷² Cf. décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le code de l'environnement, JORF n°0289 du 13 décembre 2007, page 20113, texte n°3 – voir également circulaire du 8 juillet 2008 relative au contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques au titre des dispositions mises en place par le décret 2007-1735 du 11 décembre 2007 (article R124-112 à R214-147 du code de l'environnement), BO MEEDDAT 2008/15 du 15 août 2008, texte n°11, NOR : DEVO0806145C.

niveaux de protection réels ou envisagés, de l'état d'avancement du/des PPR dans le secteur ainsi que des modalités de financement.

Les stratégies nationales et locales de gestion du trait de côte devront enfin être prises en compte. L'ensemble de ces éléments doit notamment permettre au service instructeur du dossier (préfet de département – DREAL) de prendre connaissance des impacts de l'opération envisagée sur l'érosion et le transit sédimentaire. Cette prise en compte du potentiel perturbateur des digues se révèle particulièrement opportune et pourrait faire obstacle à certaines demandes de modernisation du parc existant, limitant ainsi les dérives d'un maintien des digues coûte que coûte. Toutefois, la question du niveau d'impact qui serait jugé réductible par les services instructeurs du dossier¹⁰⁷³ reste posée.

Concernant l'exigence d'enquête publique pour la réalisation de travaux d'entretien des digues dans le cadre d'une DIG, celle-ci pourra être écartée au titre de l'article R123-1-IV du code de l'environnement. En effet, en vertu de ce texte : *« sauf disposition contraire, les travaux d'entretien, de maintenance et de grosses réparations, quels que soient les ouvrages ou aménagements auxquels ils se rapportent, ne sont pas soumis à la réalisation d'une enquête publique »*.

S'agissant enfin des possibilités de déconstruction d'ouvrages de défense, celles-ci existent mais leur mise en œuvre devrait être réservée en pratique à des cas exceptionnels. En théorie, une déconstruction peut intervenir en présence d'un ouvrage construit sans autorisation¹⁰⁷⁴, en présence d'une digue qui ne serait plus entretenue¹⁰⁷⁵, ou encore à l'initiative du bénéficiaire de l'autorisation « loi sur l'eau »¹⁰⁷⁶. Dans le premier cas, à savoir l'absence d'autorisation¹⁰⁷⁷, l'article L171-7 du code de l'environnement prévoit en premier lieu une mise en demeure de régularisation émanant de l'autorité préfectorale ainsi que la possibilité d'édicter des mesures conservatoires. En l'absence de prise en compte de cette mise en demeure, ou en cas d'échec de la demande d'autorisation, le préfet pourra ordonner la suppression de l'ouvrage, ou recourir aux dispositions de l'article L171-8-II qui permet notamment d'ordonner le paiement d'une amende assortie d'une astreinte journalière.

Dans le second cas, qui concerne les digues ne faisant pas l'objet d'un entretien régulier, l'article L214-4-II du code de l'environnement prévoit la possibilité pour le préfet d'abroger

¹⁰⁷³ Le processus de labellisation varie selon l'importance du projet. L'instruction est toujours réalisée par les DREAL (préfet pilote désigné par le préfet coordonnateur de bassin). Cependant, tandis qu'une labellisation nationale interviendra pour les projets supérieurs à 3 millions d'euros (instance mise en place par la direction générale de la prévention des risques du ministère en charge de l'environnement), c'est une labellisation à l'échelle du bassin hydrographique qui interviendra pour les projets en deçà de ce seuil (instance mise en place par le comité de bassin). – Cf. circulaire du 12 mai 2011 relative à la labellisation et au suivi des projets PAPI 2011 et opérations de restauration des endiguements PSR, MEEDTL n°2011/10 du 10 juin 2011, pages 76-104 - voir aussi instruction du 22 février 2012 relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2012-2013, MEEDTL n°2012/5 du 25 mars 2012, pages 107-117.

¹⁰⁷⁴ Article L171-7 du code de l'environnement.

¹⁰⁷⁵ Article L214-4-II du code de l'environnement.

¹⁰⁷⁶ Article R214-18 du code de l'environnement.

¹⁰⁷⁷ L'article L214-6-II du code de l'environnement prévoit que *« les installations, ouvrages et activités déclarés ou autorisés en application d'une législation ou réglementation relative à l'eau antérieure au 4 janvier 1992 sont réputés déclarés ou autorisés en application des dispositions de la présente section. Il en est de même des installations et ouvrages fondés en titre »*. Aussi, certains ouvrages antérieurs à la loi sur l'eau sont de fait, en règle avec les dispositions du code de l'environnement.

l'autorisation délivrée au titre de la loi sur l'eau. Conformément aux articles R214-26¹⁰⁷⁸ et L214-3-1 du code de l'environnement, dès lors qu'une décision d'abrogation est prise, il doit être procédé à une remise en état du site, de telle manière qu'aucune atteinte ne puisse être portée à l'objectif de gestion équilibrée de la ressource en eau. Cette remise en état doit être effectuée par l'exploitant de l'ouvrage, ou, à défaut, par le propriétaire du site¹⁰⁷⁹.

En cas d'inexécution, le préfet pourra faire procéder d'office aux travaux de démolition¹⁰⁸⁰, aux frais du responsable de l'ouvrage. Une consignation de la somme correspondante pourra être exigée de ce dernier¹⁰⁸¹.

Enfin, dans le troisième cas envisagé, à savoir une démolition souhaitée par le responsable de la digue, il sera fait application de l'article R214-18 du code de l'environnement. En vertu de ce dernier, toute modification de l'ouvrage, de nature à entraîner un changement notable des éléments du dossier de demande d'autorisation, doit être portée à la connaissance du préfet avant réalisation. Une opération de démolition d'ouvrage devrait entrer dans ce cadre. L'article R214-18 prévoit en outre que dans le cas où la modification envisagée entraînerait des dangers ou inconvénients significatifs au regard de l'article L211-1 (prévention des inondations, préservation de la qualité des eaux et des ressources aquatiques, etc.), une nouvelle demande d'autorisation devra être déposée. S'agissant du cas particulier d'une opération de destruction l'article ne se prononce pas : toutefois, le parallélisme des formes trouvera sans nul doute application, et une autorisation de travaux devrait être exigée au titre de la loi sur l'eau.

Il sera relevé que dans l'ensemble des hypothèses de destruction envisagée, le préfet n'est pas en situation de compétence liée. Il dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans la mise en œuvre des procédures visant à la démolition : les textes ne font en aucun cas état d'une obligation d'agir, que ce soit par le biais d'une mise en demeure ou encore d'une exécution de travaux d'office¹⁰⁸². Aussi, le préfet peut décider de ne pas agir et de maintenir l'ouvrage en place, ou d'envoyer plusieurs mises en demeure sans jamais ordonner une quelconque destruction. La démolition n'est donc jamais automatique : des ouvrages non autorisés ou délabrés peuvent rester en place pendant plusieurs décennies sans que les services de l'Etat n'interviennent. Ce système permet au préfet de concentrer son action sur les dossiers les plus urgents et de ne pas disperser les moyens humains et financiers limités de l'Etat sur une multitude de petits cas particuliers. Il permet en outre à l'Etat de ne pas se défaire systématiquement de certains ouvrages demeurés en bon état qui pourraient s'avérer utiles pour la sécurité publique. Ces différents éléments confortent l'idée selon laquelle si la déconstruction d'ouvrages est théoriquement possible, sa mise en œuvre effective risque d'être fortement limitée, quels que

¹⁰⁷⁸ Article R214-26 du code de l'environnement : « *lorsqu'une autorisation est abrogée, il est fait application des dispositions de l'article L214-3-1* ».

¹⁰⁷⁹ En cas d'impossibilité d'identifier le responsable de l'ouvrage, l'article R214-27 du code de l'environnement met en place la procédure suivante : un dossier relatif à l'intervention est déposé en mairie pendant une durée de quatre mois. En parallèle, un avis indiquant l'existence du dossier et le lieu de consultation est diffusé sur les sites internet de la préfecture et de la DREAL. Si personne ne se manifeste au cours de la consultation, l'instruction du projet de démolition s'engage.

¹⁰⁸⁰ Article R214-28 du code de l'environnement.

¹⁰⁸¹ Article L171-8 du code de l'environnement.

¹⁰⁸² Les textes précités comportent en effet le terme « peut », et non le terme « doit ».

puissent les impacts négatifs des digues sur les équilibres sédimentaires, hydrauliques ou écologiques en présence.

Cette même souplesse de l'action préfectorale se retrouve en présence d'ouvrages édifiés sur le domaine public maritime sans autorisation¹⁰⁸³. Dans une telle hypothèse, une saisine du tribunal administratif sur la base d'une contravention de grande voirie doit être effectuée. Ces contraventions, prévues par l'article L2132-2 du code général de la propriété des personnes publiques, visent notamment à garantir la protection de l'intégrité du domaine public¹⁰⁸⁴. Constatées par un agent de l'Etat assermenté à cet effet ou par un officier de police judiciaire¹⁰⁸⁵, elles sont « *poursuivies et réprimées par voie administrative* »¹⁰⁸⁶. Dans le cadre de cette procédure, le préfet doit notifier le procès-verbal dont il a communication au contrevenant¹⁰⁸⁷ et saisir le tribunal administratif d'une demande de remise en état du domaine public. Une exception est cependant faite à cette situation de compétence liée¹⁰⁸⁸ : celle-ci a été dégagée pour la première fois par le Conseil d'Etat dans le cadre d'un arrêt rendu le 23 février 1979¹⁰⁸⁹. Par cette décision, la Haute juridiction énonce que s'il appartient bien au préfet de veiller à l'utilisation normale des rivages de la mer et d'y faire cesser les occupations sans droit ni titre par le biais de la contravention de grande voirie, cette obligation « *trouve sa limite dans les autres intérêts généraux dont elles ont la charge et, notamment, dans les nécessités de l'ordre public* ». Le Conseil d'Etat précise par ailleurs qu'en l'absence d'une telle nécessité, le préfet ne peut se soustraire de la poursuite des atteintes portées au domaine public pour de simples raisons de convenance administrative, ce qui était le cas en l'espèce.

Quelques années plus tard, par une décision du 6 février 1981¹⁰⁹⁰, la Haute juridiction eu l'occasion de réitérer ce raisonnement. Etait en cause l'occupation sans droit ni titre du domaine public par une société employant de nombreuses personnes et participant de ce fait fortement à l'économie locale. Au regard du déménagement programmé de ladite société deux mois plus tard et par crainte de provoquer un trouble à l'ordre public, le préfet prit la décision de ne pas saisir le tribunal administratif au titre de la contravention de grande voirie. Ce refus de saisine fut contesté par une association. Le Conseil d'Etat conclut au rejet du pourvoi formé par l'organisme associatif, considérant que « le préfet du Finistère s'est fondé tant sur

¹⁰⁸³ Article L2132-3 du code de l'environnement : « *nul ne peut bâtir sur le domaine public maritime ou y réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage que ce soit sous peine de leur démolition, de confiscation des matériaux et d'amende* ».

¹⁰⁸⁴ Hors cas du domaine public routier, pour lequel une procédure spécifique existe (contraventions de voirie routière – article L2132-1 du code de l'environnement).

¹⁰⁸⁵ Article L2132-21 du code de l'environnement.

¹⁰⁸⁶ Article L2132-2 du code de l'environnement.

¹⁰⁸⁷ Article L774-2 du code de justice administrative.

¹⁰⁸⁸ Voir sur ce point LEROUX Mylène, « Contraventions de voirie », *J.-CL. Administratif*, fasc. 1170, 1er septembre 2010, point 77.

¹⁰⁸⁹ CE, 23 fév. 1979, Ministre de l'Equipement c/ Association des amis des chemins de ronde, Rec. 1979.75, concl. A. Baquet ; Rev. jur. Env. 1979, p. 208, concl. A. Baquet ; D. 1979, jurispr. p. 405, note M. Lombard, inf. rap. p. 267, obs P. Devolvé ; AJDA mai 1979, p. 83, chron. O. Dutheillet de Lamothe et Y. Robineau ; JCP G 1980.II.19329, note J.-F. Davignon ; RD. publ. 1979, p. 1157, note M. Waline.

¹⁰⁹⁰ CE, 6 fév. 1981, Comité de défense sites forêt Fousnant, n°18513 : JurisData n°1981-040143 ; Rec. CE 1981, p. 746 ; JCP G 1981.II.19698, note J.-F. Davignon. – confirmation par CE, 23 déc. 2010, n°306544 : JurisData n°2010-024890.

des considérations d'ordre économique que sur des répercussions d'ordre social qu'auraient pu provoquer une interruption même temporaire du fonctionnement de cette usine », et que ce motif d'intérêt général était de nature à justifier le refus de poursuivre les propriétaires de l'usine.

Aussi, s'agissant des digues édifiées sans autorisation sur le domaine public maritime, le préfet pourrait renoncer à exiger une déconstruction au titre de la grande voirie en invoquant notamment le motif d'intérêt général tiré de la participation à la protection des populations. Enfin, dans le cas où la digue aurait été érigée hors du domaine public au départ, puis aurait intégré le domaine public maritime du fait de l'évolution naturelle du rivage, l'Administration ne pourra prendre l'initiative de détruire la digue qu'à ses frais, après indemnisation préalable du propriétaire du bien protégé par l'ouvrage de défense. Cette hypothèse a été confirmée par une décision du Conseil Constitutionnel rendue en 2013 à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité: « *la garantie des droits du propriétaire riverain de la mer ayant élevé une digue à la mer ne serait pas assurée s'il était forcé de la détruire à ses frais en raison de l'évolution des limites du domaine public maritime naturel ; [...] sous cette réserve, le 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques est conforme à l'article 16 de la Déclaration de 1789* »¹⁰⁹¹.

Si les textes français se révèlent donc plutôt favorables à l'édification et au maintien des ouvrages de défense contre la mer, l'encadrement de l'exploitation des gisements sableux en vue du rechargement des plages se révèle pour sa part inachevé. Nécessitant une articulation des pratiques avec les différents Etats riverains du même espace maritime, il ne peut rester l'apanage d'une politique de réglementation unilatérale (B).

B/ Un encadrement perfectible des techniques de défense « douces » : l'exemple des rechargements sableux de plage

La mise en place de stratégies de défense douces est soumise à un encadrement juridique perfectible. A titre d'illustration, sera pris l'exemple des rechargements sableux, dont la mise en œuvre, bien qu'autorisée en vertu des textes de droit français (1), se heurte à des règles plus générales issues du droit international (2).

1) Un cadre normatif interne achevé : présentation des procédures applicables

S'inscrivant dans les stratégies de défense contre la mer, le rechargement sableux des plages constitue l'une des opérations dérogatoires à la loi littoral et à son principe de non atteinte à l'état naturel du rivage¹⁰⁹².

¹⁰⁹¹ Voir en ce sens la décision du Conseil Constitutionnel n°2013-316 QPC (C.C., 24 mai 2013, déc. n°2013-316 QPC, SCI Pascal et autres : JurisData n°2013-010063).

Se référer également à l'article de Virginie PRADEL, PRADEL Virginie, « La construction d'une digue à la mer par un propriétaire privé riverain du domaine public maritime », *Environnement et développement durable*, octobre 2014, n°10.

¹⁰⁹² Article 27 de la loi littoral (loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JORF du 4 janvier 1986, page 200), codifié à l'article L2124-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

Le rechargement comporte deux volets qui impactent l'espace littoral : l'extraction éventuelle des matériaux en mer, et leur dépôt sur le rivage. En fonction du dimensionnement et de la nature du projet, différentes règles procédurales devront être respectées.

En premier lieu, la circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel¹⁰⁹³ précise en son annexe III que seront conditionnées à la délivrance d'une autorisation d'occupation temporaire, en vertu des articles L2122-1 à L2123-3 du code général de la propriété des personnes publiques, les opérations de rechargement de plage et d'expérimentation de gestion du trait de côte¹⁰⁹⁴. L'opération d'extraction de sable en elle-même est par ailleurs désignée comme une activité compatible avec le domaine public maritime¹⁰⁹⁵, sous réserve de la délivrance d'une autorisation administrative. En cette matière, la règle de principe est la délivrance d'une concession d'extraction de granulats, au titre du nouveau code minier. L'article L133-1 dudit code prévoit en effet que « *l'exploitation et le transport par canalisations de l'ensemble des substances minérales ou fossiles contenues dans le sous-sol du plateau continental [...] ou dans le fond de la mer et le sous-sol de la zone économique dite « exclusive » [...], sont soumis au régime applicable en vertu du présent livre aux substances de mine* ». Il existe cependant une exception à la règle, qui concerne directement les opérations de rechargement sableux. L'article L133-5 du nouveau code minier¹⁰⁹⁶ prévoit en effet une inapplicabilité du code minier aux « *travaux maritimes conduits à des fins non commerciales pour les besoins de la gestion du domaine public maritime* ». Un décret en Conseil d'Etat devrait intervenir à des fins de définition de la nature de ces travaux. Dans l'attente de ce dernier, il est toutefois possible d'avancer le fait que les opérations de rechargement des plages entrent naturellement dans ce cadre dérogatoire, comme l'envisageait d'ores et déjà la circulaire du 4 juillet 2008 relative à la procédure concernant la gestion des sédiments lors de travaux ou d'opérations impliquant des dragages ou curages maritimes et fluviaux¹⁰⁹⁷.

En l'absence de concession, une autorisation d'occupation temporaire devra tout de même être délivrée dès lors que l'opération d'extraction concerne le sol ou sous-sol de la mer

¹⁰⁹³ Circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel, MEDDTL n°2012/7 du 25 avril 2012, NOR : DEVL1121741C.

¹⁰⁹⁴ Circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel, MEDDTL n°2012/7 du 25 avril 2012, NOR : DEVL1121741C, p. 110.

¹⁰⁹⁵ *Ibid.*, p. 105.

¹⁰⁹⁶ Cet article est issu de l'ancien article 7 de la loi n°76-646 du 19 juillet 1976 relative à la prospection, à la recherche et à l'exploitation des substances minérales non visées à l'article 2 du code minier et contenues dans les fonds marins du domaine public métropolitain (JORF du 17 juillet 1976, page 4276).

Il fut codifié par l'ordonnance n°2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier (JORF n°20 du 25 janvier 2011, page 1467, texte n°9).

¹⁰⁹⁷ Circulaire du 4 juillet 2008 relative à la procédure concernant la gestion des sédiments lors de travaux ou d'opérations impliquant des dragages ou curages maritimes et fluviaux, BO MEEDDAT n°2008/15 du 15 août 2008, p. 4 : « *cas de travaux maritimes de conservation du domaine public maritime naturel : extractions dans le but de reconstituer un domaine (rechargement d'une plage qui se dégraisse, restauration de transit littoral, by-pass, création ou restauration de cordon dunaire). Les extractions opérées doivent se limiter au strict besoin occasionné par le domaine à reconstituer et le site d'extraction doit appartenir à la même unité hydro sédimentaire que le domaine à reconstituer [...]. Aucun produit excédentaire ne doit être extrait* ».

territoriale, parties intégrantes du domaine public maritime depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 novembre 1963¹⁰⁹⁸.

Côté terre, l'autorisation d'occupation temporaire concernera non seulement le dépôt de sable, mais également la circulation des engins de chantier en charge de la dispersion de ce dernier¹⁰⁹⁹.

En sus des autorisations liées au domaine public maritime, les opérations pourront être soumises à autorisation ou déclaration au titre des articles R214-1, L214-1 et suivants du code de l'environnement (loi sur l'eau). Existe en effet au sein de la nomenclature des IOTA soumis à autorisation ou déclaration une rubrique 4.1.3.0 relative aux « dragages et/ou rejet y afférent en milieu marin »¹¹⁰⁰. Cette rubrique fait état de la procédure administrative à suivre selon la teneur des sédiments extraits en métaux lourds et polluants organiques persistants, répartis en deux niveaux, N1 et N2¹¹⁰¹.

Aussi, l'article R214-1 prévoit que devront être autorisés les dragages et rejets dont la teneur des sédiments extraits est supérieure ou égale à un niveau de référence « N2 » pour au moins d'un des éléments qui y figurent.

Seront également soumises à autorisation les opérations dont la teneur des sédiments extraits se situe entre les niveaux de référence « N1 » et « N2 » pour l'un des éléments qui y figurent, pour lesquelles le rejet a été effectué à proximité d'une zone conchylicole ou de cultures marines (un kilomètre ou plus pour la façade Atlantique-Manche-Mer du Nord, moins d'un kilomètre pour les autres façades), et dont le volume de dragage au cours de douze mois consécutifs égale ou excède un certain seuil (50 000 m³ pour la façade Atlantique-Manche-Mer du Nord, 5000 m³ pour les autres façades). En dessous de ces volumes, ne sera exigée qu'une simple déclaration.

Enfin, l'autorisation sera de mise en présence d'une teneur des sédiments inférieure ou égale au niveau de référence N1 pour l'ensemble des éléments qui y figurent, couplée d'un volume dragué au cours de douze mois consécutifs supérieur ou égal à 500 000 m³. Pour des sédiments de même teneur, mais de volume inférieur, une déclaration devra être effectuée pour un volume dragué supérieur ou égal à 5000 m³ (façade Atlantique-Manche-Mer du

¹⁰⁹⁸ Cf. article 1^{er} de la loi n°63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime (JORF du 29 novembre 1963, page 10643), repris à l'article L2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

¹⁰⁹⁹ L'article L321-9 alinéa 3 du code de l'environnement prévoit en effet que « *sauf autorisation donnée par le préfet, après avis du maire, la circulation et le stationnement des véhicules terrestres à moteur autres que les véhicules de secours, de police et d'exploitation sont interdits, en dehors des chemins aménagés, sur le rivage de la mer et sur les dunes et plages appartenant au domaine public ou privé des personnes publiques lorsque ces lieux sont ouverts au public* ».

¹¹⁰⁰ Les différentes demandes d'autorisation au titre de la loi sur l'eau citent également souvent la rubrique 4.1.2.0 « travaux d'aménagement portuaires et autres ouvrages réalisés en contact avec le milieu marin et ayant une incidence directe sur ce milieu » (autorisation pour opération d'un montant supérieur ou égal à 1 900 000 euros et déclaration pour opération d'un montant supérieur ou égal à 160 000 mais inférieur à 1 900 000 euros). Cela s'explique toutefois par le fait que les travaux de rechargement sableux sont bien souvent couplés avec la réalisation d'ouvrages de défense, ou sont en lien avec une opération de dragage portuaire.

¹¹⁰¹ Ces niveaux ont été établis par un arrêté du 9 août 2006 (arrêté du 9 août 2006, relatif aux niveaux à prendre en compte lors d'une analyse de rejets dans les eaux de surface ou de sédiments marins, estuariens ou extraits de cours d'eau ou canaux relevant respectivement des rubriques 2.2.3.0, 4.1.3.0 et 3.2.1.0 de la nomenclature annexée au décret n°93-743 du 29 mars 1993, JORF n°222 du 24 septembre 2006, page 14082, texte n°15.

Nord) ou 500 m³ (autres façades), ou lorsque le rejet est effectué à moins d'un kilomètre d'une zone conchylicole ou de cultures marines.

En cas de procédure soumise à autorisation, une enquête publique devra être réalisée¹¹⁰² préalablement à la prise d'un arrêté préfectoral validant l'opération. Dans l'hypothèse d'une procédure soumise à déclaration, le préfet pourra assortir les travaux de prescriptions spécifiques¹¹⁰³.

Outre les éventuelles démarches liées à la loi sur l'eau, l'extraction et le dépôt de sédiments pourront également être soumis à la réalisation d'une évaluation des incidences Natura 2000. En vertu de l'article L414-4 du code de l'environnement, l'évaluation d'incidences doit en effet être effectuée pour tout projet soumis à autorisation ou déclaration administrative au titre d'une législation ou réglementation distincte de Natura 2000 qui serait inscrit sur une liste de référence nationale¹¹⁰⁴ ou locale¹¹⁰⁵. La liste nationale cite notamment les opérations soumises à évaluation environnementale¹¹⁰⁶, les projets soumis à autorisation ou déclaration au titre des articles L214-1 à L214-11 du code de l'environnement¹¹⁰⁷, les travaux effectués en cœur de parc national, en réserve naturelle ou en site classé¹¹⁰⁸, les occupations du domaine public en site Natura 2000¹¹⁰⁹. La plupart des rechargements, le plus souvent concernés par une autorisation ou déclaration au titre de la loi sur l'eau, devraient donc être soumis à une telle évaluation.

S'agissant des travaux les moins importants qui ne seraient pas soumis à autorisation ou déclaration administrative, l'article L414-4-IV prévoit tout de même une possible soumission à évaluation d'incidences Natura 2000, sous deux conditions : figurer parmi l'une des rubriques de la liste nationale de référence reproduite à l'article R414-27 du code de l'environnement, et être repris au sein d'une liste locale établie par le préfet¹¹¹⁰. Pourront être concernés à ce titre les « *prélèvements permanents ou temporaires supérieurs à 6000 mètres cubes par an, issus d'un forage, puits ou ouvrage souterrain dans un système aquifère, [...] par pompage, drainage, dérivation ou tout autre procédé* » (Cf. point n°8 du tableau de l'article R414-27).

Enfin, dans le cas où l'opération de rechargement ne serait pas soumise à évaluation d'incidences au regard des règles précédentes, le préfet pourra exiger, par décision motivée, qu'il y soit tout de même procédé.

¹¹⁰² Article L214-4-I du code de l'environnement.

¹¹⁰³ Article L214-3-II du code de l'environnement.

¹¹⁰⁴ La liste nationale figure à l'article R414-19 du code de l'environnement.

¹¹⁰⁵ Les listes locales sont arrêtées, après avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN), par le préfet de département ou par le préfet maritime, qui agissent dans le cadre de leurs domaines de compétences respectifs (article R414-20 du code de l'environnement).

¹¹⁰⁶ Sachant que l'évaluation environnementale peut tenir lieu de dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 s'ils satisfont aux prescriptions de l'article R414-23 du code de l'environnement (Cf. articles R414-19-1° et R414-22 du code de l'environnement).

¹¹⁰⁷ Cf. article R414-19-4° du code de l'environnement.

¹¹⁰⁸ Cf. article R414-19-8° du code de l'environnement.

¹¹⁰⁹ Cf. article R414-19-21° du code de l'environnement.

¹¹¹⁰ Article L414-4-IV du code de l'environnement.

Les travaux de rechargement pourront aussi être soumis à étude d'impact, en vertu de l'article R122-2 du code de l'environnement et de son annexe, et ce, dans trois hypothèses :

- Rechargement d'un volume supérieur ou égal à 10 000 m³ (la procédure de cas par cas s'appliquant aux volumes inférieurs)¹¹¹¹ ;
- Dragage et/ou rejet y afférent en milieu marin soumis à autorisation « loi sur l'eau »¹¹¹² ;
- Récupération de terrains sur le domaine public maritime d'une emprise totale égale ou supérieure à 2000 m² (la procédure de cas par cas s'appliquant aux emprises inférieures)¹¹¹³.

L'étude d'impact devra notamment rendre compte de l'influence des travaux sur le transit hydro-sédimentaire. Elle entraînera par ailleurs la réalisation d'une enquête publique au titre de l'article L123-2 du code de l'environnement¹¹¹⁴.

Enfin, au gré des situations rencontrées, diverses autres règles se révéleront applicables. Les travaux de rechargement pourront être accomplis dans le cadre d'une déclaration d'intérêt général, sur le fondement de l'article L211-7 du code de l'environnement¹¹¹⁵. Des précautions supplémentaires devront par ailleurs être prises en cas de travaux concernant un site classé (autorisation requise) ou un parc naturel marin (avis conforme de l'agence des aires marines protégées à obtenir en vertu de l'article L334-5 du code de l'environnement¹¹¹⁶). S'agissant d'un projet localisé sur un espace naturel remarquable au sens de la loi littoral, l'article L146-6 du code de l'urbanisme précise que ne seront admis que les travaux de protection ou de conservation du domaine, après réalisation d'une enquête publique : les opérations de rechargement sableux pourraient bien entrer dans ce cadre si l'on considère qu'elles visent à maintenir l'existant en l'état.

De la mer vers la terre, le processus de rechargement sédimentaire des plages bénéficie donc d'un encadrement normatif bien établi en droit interne. Cependant, il est parfois nécessaire d'aller quérir la ressource sédimentaire au-delà des eaux soumises à la souveraineté nationale : en cette matière, les règles se complexifient davantage, et force est de constater que les opérations d'identification et d'exploitation des gisements marins au-delà des eaux territoriales françaises contreviennent parfois aux règles de droit international.

¹¹¹¹ Annexe de l'article R122-2 du code de l'environnement, point n°10h.

¹¹¹² Annexe de l'article R122-2 du code de l'environnement, point n°21a. - Cf. *supra*, p. 251.

¹¹¹³ Annexe de l'article R122-2 du code de l'environnement, point n°10f.

¹¹¹⁴ Article L123-2-I-1° : « font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption : 1° les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une étude d'impact en application de l'article L122-1 [...] ».

¹¹¹⁵ Cf. *supra*, p. 239.

¹¹¹⁶ Les dérogations envisagées par l'article L334-5 du code de l'environnement concernent en effet la défense nationale, l'ordre public, la sécurité maritime et la lutte contre la pollution. Les opérations contribuant à la défense contre la mer n'y sont pas mentionnées.

2) La délicate question de la délimitation des zones d'extraction

L'intervention des Etats à des fins d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles en mer obéit à des règles de droit international issues de la Convention sur le plateau continental du 29 avril 1958¹¹¹⁷ et de la Convention des Nations-Unies sur le Droit de la Mer du 10 décembre 1982 (CNUDM) dénommée aussi « Convention de Montego Bay »¹¹¹⁸.

Toutefois, l'application de ce droit peut s'avérer problématique pour les Etats côtiers, notamment lorsque des intérêts économiques sont en jeu et que les configurations territoriales mettent en concurrence plusieurs acteurs sur un même espace.

L'exploitation des gisements sableux pourrait se heurter à cette difficulté, notamment au sein de la mer Méditerranée, qui du fait d'un espace restreint, se mue en source potentielle de conflits interétatiques. Plusieurs campagnes de recensement des gisements sableux y ont d'ores et déjà été effectuées. En 2010, une campagne tunisienne était menée pour la prospection de trois zones : le golfe de Tunis, la région de Sousse-Monastir, et la région de l'île de Djerba. Une évaluation des stocks sédimentaires fut également menée dans le golfe du Lion dès l'année 2004, dans le cadre du programme BEACHMED associant notamment la France, l'Italie et l'Espagne¹¹¹⁹.

Or, les prospections menées en dehors des eaux territoriales, comme ce fut le cas pour BEACHMED, peuvent soulever des situations conflictuelles en présence de « zones grises », c'est-à-dire de chevauchements entre plusieurs zones économiques exclusives (ZEE). En vertu de la CNUDM, une ZEE est une « zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci »¹¹²⁰ au sein de laquelle l'Etat côtier possède « des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol »¹¹²¹.

Débutant aux 12 milles marins qui marquent la fin des eaux territoriale, la ZEE « ne s'étend pas au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale »¹¹²². Or, cette délimitation pose certaines difficultés au sein de l'espace méditerranéen. En effet, comme le relève Jean-Loup Velut, la distance de 200 milles marins, utilisée dès 1947 en Amérique du Sud, a été fixée en référence à « la largeur du courant poissonneux de Humbolt », qui ne trouve aucun équivalent méditerranéen. Aussi, l'auteur relève que « les zones économiques exclusives ont longtemps été absentes en Méditerranée »,

¹¹¹⁷ Convention sur le plateau continental en date du 29 avril 1958, Nations-Unies, Recueil des Traités, vol. 499, p. 311.

¹¹¹⁸ Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer en date du 10 décembre 1982, Nations-Unies, Recueil des Traités, vol. 1834, n°31363.

¹¹¹⁹ GUENNOU Pol, IDIER Déborah, LENOTRE Nicole, et al., *Evaluation des stocks sédimentaires dans le golfe du Lion – phase B : synthèse des données sur les ateliers potentiellement exploitables. Partie II : analyse des données – rapport final*, BRGM (Ed.), 2004, 117 p.

¹¹²⁰ Article 55 de la CNUDM.

¹¹²¹ Article 56 de la CNUDM.

¹¹²² Article 57 de la CNUDM.

certaines Etats s'étant même révélés totalement défavorables à leur mise en place lors des travaux préparatoires de la 3^{ème} conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer¹¹²³. Par ailleurs, les méthodes de délimitation varient d'un Etat à un autre, faute de consensus sur le tracé des lignes de base¹¹²⁴ qui déterminent la largeur de la mer territoriale, et par extension, de la ZEE. S'agissant des zones grises, partagées entre plusieurs ZEE, la CNUDM prévoit qu'il appartient aux Etats parties de s'entendre sur une limite¹¹²⁵, et, en cas d'échec, de saisir une juridiction internationale pour parvenir à la résolution du litige¹¹²⁶. Concernant plus spécifiquement les espaces semi-fermés tels que la Méditerranée¹¹²⁷, l'article 123 de la convention prévoit simplement que « *les Etats riverains d'une mer fermée ou semi-fermée devraient coopérer entre eux dans l'exercice des droits et l'exécution des obligations qui sont les leurs en vertu de la convention* ».

Enfin, si certains Etats parties à la CNUDM délimitent leurs ZEE, il demeure que plusieurs Etats méditerranéens n'ont pas toujours pas ratifié ladite convention¹¹²⁸ mais continuent de délimiter unilatéralement des zones d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles marines.

Le caractère manifestement inadapté de la largeur des 200 milles marins conjugué à un cadre juridique parfois trop imprécis et ne s'appliquant pas à l'ensemble des Etats riverains faute de ratification, contribuent à l'apparition de litiges facteurs de déstabilisation de l'espace méditerranéen¹¹²⁹. La pratique révèle que dans la majorité des cas, les Etats délimitent une zone avoisinant les 200 milles marins de manière unilatérale, sans réelle concertation avec les Etats voisins. Dès 1981, soit peu avant les accords de Montego Bay, le Maroc délimitait en dehors de la Méditerranée une ZEE, sans qu'ait été menée en amont une quelconque

¹¹²³ On relèvera notamment une opposition de l'Algérie, de la Turquie ou encore de l'Italie à ce sujet lors des travaux préparatoire de la 3^{ème} conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer (Cf. MABILE Sébastien, « *Les Aires Marines Protégées en Méditerranée : outils d'un développement durable* », Thèse de doctorat en droit public, 22 juin 2004, Université Aix-Marseille III, p. 140).

¹¹²⁴ En ce sens, Sébastien MABILE relève que « *les problèmes juridiques et politiques concernant davantage le choix de la méthode de délimitation des lignes de base droites à partir desquelles se calcule la mer territoriale. L'attitude tunisienne ou libyenne qui consiste à considérer les grands golfes ouverts tels que le golfe de Gabès ou le golfe de Syrte fut condamnée au niveau international* », Ibid., p. 141.

¹¹²⁵ Article 74 de la CNUDM : « *La délimitation de la zone économique exclusive entre Etats dont les côtes sont adjacentes ou se font face est effectuée par voie d'accord conformément au droit international tel qu'il est visé à l'article 38 du statut de la Cour internationale de Justice, afin d'aboutir à une solution équitable. S'ils ne parviennent pas à un accord dans un délai raisonnable, les Etats concernés ont recours aux procédures prévues à la partie XV. En attendant la conclusion de l'accord [...] les Etats concernés, dans un esprit de compréhension et de coopération, font tout leur possible pour conclure des arrangements provisoires [...]* ».

¹¹²⁶ Selon le choix opéré par les Etats par voie de déclaration écrite au moment de signature ou de la ratification, la juridiction saisie pourra être le Tribunal International pour le Droit de la Mer (TIDM), la Cour Internationale de Justice (CIJ), ou un tribunal arbitral constitué conformément aux annexes VII ou VIII (Cf. article 287 de la CNUDM).

L'article 282 de la CNUDM prévoit en outre que lorsque les Etats en désaccord sont parties à un accord général, régional ou bilatéral prévoyant que le litige sera soumis à une procédure aboutissant à une décision obligatoire, ces derniers ne seront pas concernés par les dispositions de la CNUDM relatives au règlement des différends, sauf volonté contraire. Cela sera notamment le cas des Etats membres de l'Union Européenne, qui devraient porter leurs désaccords devant la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE).

¹¹²⁷ Article 122 de la CNUDM.

¹¹²⁸ Israël, la Turquie et la Syrie ne sont pas signataires de la CNUDM.

¹¹²⁹ Cf. VELUT Jean-Loup, *op.cit.*

discussion avec l'Espagne¹¹³⁰. De même, suite aux différents travaux d'inventaire des gisements sableux du Golfe du Lion, la France annonçait la création d'une ZEE englobant ce secteur¹¹³¹, se substituant ainsi à la zone de protection écologique précédemment mise en place par la loi du 15 avril 2003¹¹³². Or, comme le soulignent Louis-Narito Harada et Julien Vinzent, cette création est intervenue sans aucune consultation du public ou des Etats riverains¹¹³³. Bien que l'article 2 du décret de création de la ZEE méditerranéenne française prévoit que la délimitation unilatéralement définie puisse être modifiée par de futurs accords avec les Etats voisins¹¹³⁴, force est de constater qu'aucun délai de « régularisation » n'est envisagé : au lieu de prendre les rênes de la concertation, la France attend donc les contestations.

Cette absence de discussion conduit tout naturellement à l'émergence de zones grises. C'est ainsi que, s'alignant sur la démarche individualiste de ses voisins, l'Espagne a créé, le 17 avril 2013, sa propre ZEE Méditerranéenne¹¹³⁵, chevauchant la toute jeune ZEE française. Ces comportements ne sauraient tarder à alimenter les conflits en matière d'exploitation des ressources naturelles : l'Espagne a d'ores et déjà délivré des permis de prospection pétrolière à une entreprise britannique¹¹³⁶, tandis que la France envisage l'extraction de sédiments sur une partie de la ZEE espagnole¹¹³⁷ en vue du rechargement de ses plages.

Le Liban est par ailleurs en sérieux désaccord avec Israël qui a délimité une ZEE empiétant de 860 km² sur le sien, s'octroyant ainsi de son propre chef le droit d'exploiter les gisements gaziers du secteur¹¹³⁸. Le problème supplémentaire en l'espèce étant qu'Israël n'est pas partie

¹¹³⁰ Décret royal (dahir) n°1.81.179 du 8 avril 1981.

¹¹³¹ Décret n°2012-1148 du 12 octobre 2012 portant création d'une zone économique exclusive au large des côtes du territoire de la République en Méditerranée, JORF n°240 du 14 octobre 2012, page 16056, texte n°5.

¹¹³² Loi n° 2003-346 du 15 avril 2003 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République, JORF n°90 du 16 avril 2003, page 6726, texte n°1.

¹¹³³ Cf. HARADA Louis-Narito, « En mer Méditerranée, la discrète création d'une ZEE ouvre de nouveaux horizons », *Actu-environnement* [en ligne – consulté le 10 juillet 2013], 20 novembre 2012, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/louis-narito-harada-mer-mediterranee-zee-17074.php4>

Voir aussi : VINZENT Julien, « La Méditerranée, « nouveau site industriel ». Un « fantôme » répond l'Etat », *Marsactu* [en ligne – consulté le 10 juillet 2013], 14 janvier 2013, <http://www.marsactu.fr/environnement/la-mediterranee-nouveau-site-industriel-un-fantome-repond-letat-30006.html>

¹¹³⁴ Article 2 du décret n°2012-1148 : « Les limites figurant dans les tableaux de l'article précédent seront modifiées, le cas échéant, en fonction des accords de délimitation qui seront conclus avec les Etats riverains conformément à l'article 74 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer ».

¹¹³⁵ Décret royal du 17 avril 2013 (Cf. LANFRANCHI Marie-Pierre, « Nations-Unies et droit international de la mer : quelle actualité ? », in CHRISTAKIS Theodoros, BANNELIER-CHRISTAKIS Karine, et al., *Regards croisés sur les Nations-Unies – Journée d'étude en l'hommage d'Yves Daudet*, Paris, Pedone (Ed.), 2014, p. 127).

¹¹³⁶ VAUDOIT Hervé, « France-Espagne : le bras de fer », *La Provence* [en ligne – consulté le 10 juillet 2013], 28 mai 2013, <http://www.laprovence.com/article/edition-marseille/2375811/html>

¹¹³⁷ Le projet ESPEXS a permis de répertorier les différents enjeux relatifs aux secteurs accueillant les gisements potentiellement exploitables dans le golfe du Lion : ont ainsi été étudiés les enjeux halieutiques, écologiques, mais également la législation applicable. Cette analyse a cependant révélé que la zone d'étude ESPEXS effleurait la zone économique exclusive espagnole (CATALIOTTI-VALDINA Dominique, MICHEL Patrick, DANIEL Boris, *Enjeux du Secteur Potentiellement Exploitable en Sable au large du golfe du Lion (ESPEXS) – synthèse*, juillet 2014, 91 p.).

¹¹³⁸ Jean-Loup VELUT souligne l'enjeu éminemment politique de la démarche : cette exploitation permettrait de « réduire évidemment très fortement la dépendance énergétique d'Israël vis-à-vis de l'Egypte qui fournit aujourd'hui 43% des besoins israéliens » (Cf. VELUT Jean-Loup, *op.cit.*).

à la CNUDM, et échappe donc aux procédures de règlement de différends posées par la convention, au grand dam du Liban¹¹³⁹.

Aussi, si le principe posé par la Convention de Montego Bay semble simple, sa mise en œuvre se révèle particulièrement ardue, du fait des traditions historiques, des considérations politiques, et des intérêts économiques de chacun des Etats riverains de la *mare nostrum*¹¹⁴⁰. L'exploitation des ressources naturelles du secteur, telles que les gisements sableux, s'en trouvera nécessairement affectée.

Se pose dès lors la question de savoir quelles pourraient être les pistes à suivre en vue de compléter ce cadre juridique lacunaire. Des règles de délimitation plus strictes et adaptées aux spécificités méditerranéennes qui seraient posées à un niveau international ? Mais le niveau d'adhésion à ces règles resterait incertain. Une exploitation partagée des ressources entre les différents Etats riverains ? On pourrait en effet envisager, sur le modèle de « La Zone », que l'exploitation des ressources naturelles qualifiées de Patrimoine Commun de l'Humanité, soit réalisée dans l'intérêt de tous. Sans reprendre exactement le modèle de « la Zone », pourrait être mis en place un système de quota par Etat et par type de ressources, quota qui pourrait être utilisé ou non, sans possibilité d'échange afin d'éviter l'épuisement des stocks marins. Il pourrait également être imaginé que les ressources situées en zone grise puissent être gérées en commun par les Etats riverains de cette zone en vertu d'un plan de gestion interétatique.

Sans ces mécanismes, et tenant à la configuration méditerranéenne, la concertation amiable apparaît être la solution la plus raisonnable, comme l'envisage à juste titre la CNUDM. Si l'exercice de la concertation et de l'adhésion de l'ensemble des Etats riverains à un même texte consensuel semble illusoire, il semble qu'il n'y ait pas vraiment d'autres issues. Cependant, sans réelle instance de dialogue ou en l'absence de gouvernance territoriale structurée, les Etats peinent à dépasser leurs intérêts privés pour coopérer. A l'heure actuelle, l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) anime depuis 2007 un groupe de travail informel sur les questions de gouvernance en région méditerranéenne¹¹⁴¹.

¹¹³⁹ En cas de refus d'une conciliation ou médiation en dehors du cadre de la CNUDM, l'une des pistes évoquées pour la sortie du litige serait de solliciter la prise d'une résolution contraignante devant le Conseil de sécurité de l'ONU, au titre d'une menace contre la paix et la sécurité internationales afin d'obtenir l'interdiction de tout forage dans la zone conflictuelle (RIZQ Sybille, « Les dessous du nouveau litige transfrontalier entre le Liban et Israël », *Le Commerce du Levant*, août 2011, <http://www.lecommercedulevant.com/economie-liban/les-dessous-du-nouveau-litige-frontalier-entre-le-liban-et-isra%C3%AB1/19336>).

¹¹⁴⁰ Voir en ce sens l'article "Make law, not war": « *beyond the territorial sea there is a 200-mile « exclusive economic zone » (EEZ), where coastal countries have the sole rights to resources. When two EEZs collide, UNCLOS calls for an equidistant line between the coasts, splitting the shared gulf or strait down the middle. The theory sound simple, but the practice is complicated : islands, rocks, historic sovereignty and natural resouces can bend the line* » (ANONYME, "Make law, not war", *The Economist*, 25 août 2012, <http://www.economist.com/node/21560849>).

¹¹⁴¹ La constitution de ce groupe d'experts est le résultat d'une motion adoptée en 2004 lors du Congrès annuel de l'UICN. Le groupe compte notamment parmi ses membres des juristes, des écologues, ainsi que des représentants d'organisations internationales (représentants de la Commission Générale des Pêches pour la Méditerranée (CGPM), des centres d'activités du Plan d'Action Méditerranéen (PAM) tels que le Centre d'activités Régionales pour les Aires Spécialement Protégées (CAR-ASP), ou encore de l'Accord pour la protection des Cétacés (ACCOBAMS)). Leurs réflexions sont transmises aux autorités ministérielles des pays méditerranéens. Les travaux du groupe, débutés en 2007 ont par la suite bénéficié de l'appui financier du projet UICN-Med, qui affiche pour objectif l'organisation du groupe d'expert, l'apport d'informations sur certains thèmes essentiels pour la gouvernance de la Méditerranée, ainsi que la mise en place et la pérennisation de ce

Une telle initiative se doit d'être saluée et aurait tout intérêt à être pérennisée dans un cadre plus officiel.

Par ailleurs, le concept de planification spatiale maritime peut permettre d'aller vers une gestion plus intégrée des espaces marins¹¹⁴². L'objet de cette planification est en effet de parvenir à un « mieux-vivre ensemble » entre les différents usagers de l'espace maritime. La démarche s'inscrit dans le cadre de la directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime¹¹⁴³, laquelle définit la planification comme « *le processus par lequel les autorités concernées des États membres analysent et organisent les activités humaines dans les zones maritimes pour atteindre des objectifs d'ordre écologique, économique et social* »¹¹⁴⁴. Aussi, si le texte précise en son article 2 qu'il « *n'influe pas sur le tracé et la délimitation des frontières maritimes par les États membres conformément aux dispositions pertinentes de la CNUDM* », il prévoit en son article 11 une nécessaire coopération entre les Etats riverains d'eaux marines « *en vue de s'assurer que les plans issus de la planification de l'espace maritime sont cohérents et coordonnés au sein de la région marine concernée* » et de garantir une prise en compte des « *questions de nature transnationale* ». La mise en place d'une planification spatiale maritime permettrait de répondre aux exigences européennes, en rendant compte des différences entre les réglementations de l'ensemble des Etats côtiers méditerranéens ou encore des zones grises actuellement exploitées par un ou plusieurs Etats. Cette collecte de données constituerait une base de travail particulièrement riche dans une optique d'harmonisation des règles de gestion de l'espace marin et d'un usage concerté des ressources. Partant, cette initiative s'avérerait un bon prétexte pour mettre tous les acteurs concernés « autour de la table ». Pour l'heure, la France n'a pas encore transposé la directive cadre pour la planification de l'espace maritime.

CONCLUSION DE SECTION 1

Malgré leurs impacts sur l'environnement, le droit français ne s'oppose pas à la mise en œuvre de stratégies de défense contre la mer. Le cadre juridique actuel n'apparaît en effet pas défavorable à l'édification de nouvelles digues ou au maintien des ouvrages en place. De la même manière, l'activité de rechargement sableux des plages bénéficie d'un cadre normatif bien établi en droit interne, permettant d'autoriser les opérations en dépit des problématiques rencontrées en dehors des eaux territoriales.

processus informel de consultation (source : site de l'UICN, http://www.iucn.org/fr/propos/union/secretariat/bureaux/iucnmed/projets_uicn_med/?9143/Gouvernance-de-la-Mer-Mediterranee et http://www.iucn.org/about/union/secretariat/offices/iucnmed/iucn_med_programme/marine_programme/governance/).

¹¹⁴² Voir notamment la thèse de Mathilde DE CACQUERAY : « *La planification des espaces maritimes en France métropolitaine : un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral* », Thèse de géographie, Université de Bretagne Occidentale, 2012, 554 p.

¹¹⁴³ Cf. directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil, du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, JOUE n° L257/135, du 28 août 2014, p. 135-145.

¹¹⁴⁴ *Ibid.*, article 3.

Aussi, bien que l'impact environnemental des stratégies de défense côtières soit connu et puisse être révélé dans le cadre d'études d'impact ou d'évaluations d'incidences Natura 2000, la défense contre la mer l'emporte sur la préservation des équilibres écologiques et sédimentaires environnants. Pourtant, la défense n'est pas le seul levier d'action face aux aléas littoraux : un déplacement des enjeux exposés pourrait également être envisagé, et ce, de manière à garantir une sécurité plus pérenne. Cependant, il apparaît difficile de se défaire d'une tradition de lutte contre les éléments : les esprits sont bien souvent marqués d'une volonté de « tenir la ligne », malgré le coût élevé des opérations et la possible faillite de cette entreprise humaine. Lorsque la catastrophe survient, l'orgueil est atteint : il faut alors trouver un responsable, effacer les traces de la déconvenue, compenser les espoirs déçus. Contentieux et mécanismes de socialisation interviennent alors comme relais des failles des systèmes de défense (section 2).

Section 2/ Le relai des failles des systèmes de défense : entre contentieux et socialisation

Rassurante en apparence, la défense contre la mer demeure faillible. Comme le souligne Pascal Vardon, délégué interrégional Languedoc-PACA-Corse de l'ONEMA¹¹⁴⁵, « *le dimensionnement des ouvrages de défense est toujours le fruit d'un compromis social, politique et économique entre ce qui peut arriver et ce que l'on peut faire. Derrière les ouvrages, les risques subsistent. La défense est donc relative* »¹¹⁴⁶. A cet état de compromis s'ajoute l'incertitude des prévisions scientifiques qui ne peuvent s'appuyer que sur des éléments passés et supputer les événements à venir. Aussi, arrive-t-il que l'homme soit dépassé par la réalité des dynamiques naturelles, qu'il n'aura pas su prévoir, ou contre lesquelles il n'aura pas pu se prémunir. Dans le cas de cette réalisation du risque redouté, les victimes disposeront de deux options : suivre la voie contentieuse afin d'obtenir réparation, voire sanction de la personne jugée responsable de leurs préjudices (§1), ou faire appel aux mécanismes de socialisation qui ouvrent droit à indemnisation des dommages matériels en cas de reconnaissance d'un état de catastrophe naturelle (§2).

§1 / A la croisée des responsabilités : un parcours contentieux aux multiples visages

Les victimes de la réalisation de risques littoraux disposent de la possibilité de poursuivre les personnes qu'elles estiment être à l'origine de leur dommage, du fait de leur imprudence, ou de leur inaction face à une Nature menaçante. Toutefois, l'identification de responsables potentiels ne se révèle pas toujours très simple, et bien souvent la victime est amenée à faire un choix entre plusieurs stratégies contentieuses. La défense contre la mer, qui érode et submerge, peut en effet concerner une multitude d'acteurs dont les sensibilités, missions et objectifs diffèrent, induisant par là même des responsabilités croisées. Aussi, selon les circonstances, le contentieux pourra être dirigé à l'encontre des propriétaires ou des gestionnaires d'espaces situés à proximité directe du rivage (A), ou à l'encontre des autorités publiques (B). Par ailleurs, se pose la question de l'impact que pourrait comporter la nouvelle compétence GEMAPI sur l'orientation des actions portées devant les juges (C).

A/ La responsabilité des propriétaires ou gestionnaires d'espaces côtiers

Du fait de la localisation des terrains qu'ils possèdent ou gèrent, l'idée de poursuivre les responsables d'un espace naturel bordant le rivage peut se révéler tentante pour les victimes de la réalisation d'un risque littoral. Cette tentation pourra par exemple naître du constat que les propriétaires littoraux n'ont procédé à aucune opération de prévention du risque malgré la menace pesant sur les enjeux matériels et humains situés à l'arrière de leur terrain. Mais les propriétaires et gestionnaires des premiers espaces exposés aux aléas littoraux ont-ils réellement l'obligation de protéger leurs voisins ? La lecture de l'article 33 de la loi du 16

¹¹⁴⁵ Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques.

¹¹⁴⁶ Propos tenus par Pascal VARDON lors d'un colloque organisé par le Conservatoire du littoral (CONSERVATOIRE DU LITTORAL, « Le littoral face au changement climatique : subir ou s'adapter ? L'approche du Conservatoire du littoral », Colloque des 5 et 6 décembre 2012, Montpellier).

septembre 1807¹¹⁴⁷ conduit à répondre à cette question par la négative, le texte posant le principe selon lequel en matière d'endiguement, il appartient aux propriétaires de terrains menacés d'assurer leur propre protection. Dans le même esprit, l'invocation d'une responsabilité tenant à l'absence de mise en œuvre de techniques de défense douces pourrait être rejetée. Les règles afférentes à la responsabilité civile sans faute du gardien vont d'ailleurs en ce sens. En effet, dans le cas de figure où une dune s'éroderait (sans que son gardien ne mette en œuvre des mesures de consolidation), et laisserait passer des eaux submergeant des zones habitées, il sera exigé de démontrer le comportement anormal de l'élément dunaire, de par son état ou sa position, pour justifier d'un lien de causalité entre celui-ci et le dommage¹¹⁴⁸. Or, il est bien évident qu'aucune anomalie ne pourra être identifiée dans le fait qu'une dune de sable s'érode sous l'effet du vent et de l'eau. En ce sens, le propriétaire n'est pas tenu de lutter contre un phénomène naturel ordinaire qui n'entraîne pas, à lui seul, la survenance d'un dommage.

Au regard de ces différents éléments, il apparaît que le propriétaire d'un site reste donc libre d'aménager ou de ne pas aménager son terrain comme il l'entend, dans le respect de la réglementation.

Cette liberté de non aménagement amène alors une autre question : un propriétaire pourrait-il aggraver un risque en toute impunité, au travers de la destruction d'un cordon dunaire par exemple ? Il existe fort heureusement quelques garde-fous en la matière : en premier lieu, les dunes, barrières naturelles contre les risques d'érosion et de submersion, peuvent bénéficier de régimes de protection soumettant la réalisation de travaux sur celles-ci à autorisation, ou les prohibant totalement. Aussi, certaines dunes situées en site classé ou en réserve naturelle, devraient pouvoir être préservées. Aux fins de limiter la déstabilisation des dunes par retrait du couvert végétal les consolidant, le législateur français a également prévu que les autorisations de défrichements puissent être refusées pour des motifs tenant « à la protection des dunes et des côtes contre les érosions de la mer et les envahissements de sable »¹¹⁴⁹. Par ailleurs, les articles L143-1 et L143-2 du nouveau code forestier prévoient que l'Etat autorise la coupe de végétaux sur les dunes fixées par des plantes aréneuses ou arbres épars, et peut déclarer obligatoires l'exécution des semis ou plantations assurant la fixation des dunes. En cas de coupe non autorisée au titre de l'article L143-2, l'article L163-15 envisage une sanction pécuniaire, à savoir une amende de 150 euros par mètre carré de dune parcourue par la coupe. Dans ce contexte, un comportement non respectueux du cadre légal pourrait être évoqué par les victimes d'une submersion marine aux fins de démontrer une imprudence fautive susceptible d'engager la responsabilité civile du propriétaire de la dune.

¹¹⁴⁷ Loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, Recueil Duvergier, page 193.

¹¹⁴⁸ Cette démonstration s'avérera en effet nécessaire, aucune présomption de causalité ne s'appliquant en l'espèce (le sable échappé de la dune n'étant pas entré en contact avec l'objet du dommage, à savoir les enjeux humains ou matériels affectés par le phénomène de submersion).

¹¹⁴⁹ Article L341-5-4° du nouveau code forestier.

La tentation de poursuivre les propriétaires et gestionnaires des espaces les plus proches du rivage peut également survenir suite au constat d'un entretien lacunaire d'ouvrages de défense qui auraient dû empêcher la survenance du dommage. Il convient de rappeler en premier lieu que conformément aux articles 711 et 712 du code civil, la propriété des biens s'acquiert et se transmet par succession, par donation, par l'effet des obligations, mais aussi par accession, incorporation et prescription. Aussi, une personne peut devenir propriétaire d'un ouvrage de défense dans le cas où celui-ci se trouvait sur les terrains dont elle a fait l'acquisition (obligations), dans le cas où celui-ci aurait été édifié postérieurement à l'acquisition (droit d'accession)¹¹⁵⁰, ou encore dans le cas où elle se serait elle-même comportée comme le propriétaire de l'ouvrage pendant une durée de trente ans, de manière publique, ininterrompue et non équivoque (prescription acquisitive, également désignée par le terme d'usucapion)¹¹⁵¹. Par ailleurs, au-delà de l'hypothèse où le propriétaire du terrain d'assiette serait également le propriétaire de l'ouvrage de défense, le gestionnaire d'un espace naturel pourrait également être concerné par de tels mécanismes. En effet, pourrait intervenir « en sa faveur » la prescription acquisitive, à condition de ne pas se trouver sur un bien relevant du domaine public. Par ailleurs, le propriétaire du terrain d'assiette pourrait avoir décidé de renoncer au mécanisme de l'accession, qui n'est pas d'ordre public, par voie de convention¹¹⁵², permettant ainsi au gestionnaire qui aurait édifié l'ouvrage d'en devenir propriétaire.

S'agissant de l'entretien de l'ouvrage, ce dernier pourra relever du propriétaire, ou du gestionnaire du terrain d'assiette, selon le statut de la digue et les éventuelles conventions en présence. L'entretien d'un ouvrage soumis à autorisation au titre des articles L214-1 et suivants du code de l'environnement sera confié à un gestionnaire unique, désigné avant même la construction de l'ouvrage¹¹⁵³. En vertu des dispositions du décret du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques, le gestionnaire, entendu comme propriétaire ou exploitant, « *surveille et entretient l'ouvrage et ses dépendances* », et « *procède notamment à des vérifications du bon fonctionnement des organes de sécurité et à des visites techniques approfondies de l'ouvrage* »¹¹⁵⁴.

Concernant les ouvrages non autorisés au titre de la loi sur l'eau, et édifiés sans que ne puissent être retrouvés la trace d'un gestionnaire connu, ils seront pour leur part placés, par présomption, sous la responsabilité du propriétaire du terrain sur lequel ils ont été bâtis.

Aussi, en cas d'entretien défectueux d'une digue de protection, les victimes d'une submersion marine pourront poursuivre le responsable de l'ouvrage, au titre du décret du 11 décembre 2007 (propriétaire ou exploitant), ou, en l'absence de responsable identifié au sens de ce décret, le propriétaire du terrain d'assiette, voire un éventuel gestionnaire de fait¹¹⁵⁵, ou de droit¹¹⁵⁶ (désigné par convention¹¹⁵⁷ ou acte administratif unilatéral¹¹⁵⁸).

¹¹⁵⁰ Cf. lecture combinée des articles 546, 551 et 552 du code civil : les éléments immobiliers qui s'incorporent à la propriété mobilière ou immobilière d'une personne, appartiennent à cette même personne. Par ailleurs, la propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous.

¹¹⁵¹ Cf. lecture combinée des articles 2258, 2261 et 2272 du code civil.

¹¹⁵² Cass. civ. 3, 6 novembre 1970, n°69-11900.

¹¹⁵³ Article R214-6 du code de l'environnement.

¹¹⁵⁴ Dispositions figurant à l'article 1^{er} du décret du 11 décembre 2007, reprises à l'article R214-123 du code de l'environnement.

¹¹⁵⁵ Voir en ce sens CE, 3 mai 2006, Commune de Bollène, n°261956 : « *considérant que les tiers peuvent rechercher, pour obtenir la réparation des dommages imputables à un ouvrage public qu'ils ont subis, la*

Les fondements de responsabilité invocables seront alors la responsabilité civile pour inaction fautive (biens relevant du domaine privé), ou la responsabilité administrative pour défaut d'entretien normal d'un ouvrage public¹¹⁵⁹ (biens relevant du domaine public).

L'article L562-8-1 du code de l'environnement prévoit par ailleurs en son deuxième alinéa, une cause d'exonération spécifique bénéficiant aux personnes gestionnaires d'ouvrages : la responsabilité de celles-ci « ne pourra être engagée à raison des dommages que ces ouvrages n'ont pas permis de prévenir dès lors que les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées ». Cet article, modifié par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014¹¹⁶⁰, faisait initialement référence au respect des « règles de l'art »¹¹⁶¹ : cependant, cette notion, jugée trop floue pour répondre aux exigences de clarté et de lisibilité de la loi, fut finalement retirée du texte. Le décret n°2015-526 du 12 mai 2015 conditionne par ailleurs l'application de cette cause d'exonération à l'inclusion de la digue en question au sein d'un système d'endiguement ou d'un aménagement hydraulique autorisé¹¹⁶².

En lien avec l'hypothèse d'entretien lacunaire des ouvrages de protection contre les submersions, se pose enfin la question de la responsabilité des personnes qui souhaiteraient opter pour une renaturation passive¹¹⁶³ de leur terrain, voire une totale destruction des ouvrages situés sur leur propriété ou au droit de celle-ci. En l'absence d'enjeux humains ou matériels situés en arrière de la propriété protégée, de telles initiatives ne devraient pas

responsabilité non seulement du maître de l'ouvrage mais également de la collectivité publique qui assure l'entretien de cet ouvrage ; que par suite la COMMUNE DE BOLLENE ne saurait utilement faire valoir qu'elle n'a pas la qualité de propriétaire des buses situées au droit du pont des pompiers ».

¹¹⁵⁶ Voir en ce sens Cass. Civ. 2, 1er avril 1999, M. Prieur, n°9717960: « si la digue de l'étang appartenait à la commune, il a été jugé par le Conseil d'Etat que les dispositifs de vidange et les déversoirs qu'elle comportait, établis pour le maintien en eau et l'exploitation de l'étang, devaient être entretenus et modifiés par le propriétaire de cet étang, M. X..., à la charge de qui le préfet de l'Allier a mis en 1988 les travaux d'entretien et de modification de ces dispositifs » (en l'espèce, application de la responsabilité civile pour faute du gestionnaire désigné (art 1382 CC)).

¹¹⁵⁷ Les conventions intervenant en la matière pourront être des conventions de superposition d'affectation, prévues à l'article L2123-7 du code général de la propriété des personnes publiques : « Un immeuble dépendant du domaine public en raison de son affectation à un service public ou à l'usage du public peut, quelle que soit la personne publique propriétaire, faire l'objet d'une ou de plusieurs affectations supplémentaires relevant de la domanialité publique dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec ladite affectation. La superposition d'affectations donne lieu à l'établissement d'une convention pour régler les modalités techniques et financières de gestion de cet immeuble, en fonction de la nouvelle affectation [...] ».

¹¹⁵⁸ Cf. Cass. Civ. 2, 1er avril 1999, M. Prieur, n°9717960.

¹¹⁵⁹ Un ouvrage de défense contre les submersions marines situé sur le domaine public maritime répondra par exemple à la définition de l'ouvrage public, à savoir un immeuble résultant d'un travail de l'homme ou aménagé par l'homme, et qui est affecté à l'intérêt général (CE, avis, 29 avr. 2010, n°323179).

¹¹⁶⁰ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014, page 1562, texte n°3.

¹¹⁶¹ Cf. ancienne version de l'article L562-8-1 du code de l'environnement, alinéa 2 : « La responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors qu'il a été conçu, exploité et entretenu dans les règles de l'art et conformément aux obligations légales et réglementaires ».

¹¹⁶² Article 3 du décret n°2015-526 du 12 mai 2015. – Articles R562-14-VI et R562-19-V du code de l'environnement.

¹¹⁶³ Ce terme, essentiellement utilisé dans les discours techniques, renvoie à l'idée d'une cessation d'entretien de l'ouvrage, qui s'efface ainsi progressivement dans le temps.

rencontrer d'obstacles particulier, à condition de respecter les dispositions législatives et réglementaires en vigueur (autorisation de déconstruction à solliciter au titre de la loi sur l'eau, accord passé avec l'Etat propriétaire des ouvrages édifiés sur le domaine public maritime, etc.). En présence d'enjeux humains ou matériels bénéficiant de la protection de l'ouvrage, la situation se révélera plus complexe : en premier lieu, il sera difficile d'obtenir les autorisations nécessaires à l'effacement de l'ouvrage, les digues de protection des personnes contre les submersions marines figurant à la nomenclature de l'article R214-1 du code de l'environnement. En second lieu, l'initiative d'effacement pourra être perçue comme un comportement manifestement imprudent, déraisonnable, engageant la responsabilité civile de la personne à l'origine de la démarche (domaine privé), ou sanctionnée au titre du défaut d'entretien normal engageant la responsabilité administrative de la même personne (domaine public).

En réalité, la seule hypothèse envisageable d'effacement d'un ouvrage de protection est celle de l'entretien lacunaire d'un ouvrage hydraulique qui conduirait à un retrait d'autorisation au titre de la loi sur l'eau. En effet, le retrait d'autorisation laisse au préfet deux options : reprendre la gestion de l'ouvrage, ou le déconstruire. Cette dernière solution ne sera toutefois certainement pas mise en œuvre en présence d'enjeux à protéger en arrière de l'ouvrage, à moins que les services de l'Etat n'engagent au préalable une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

S'agissant enfin de l'éventualité de la responsabilité pénale, en cas d'entretien lacunaire ou d'effacement total pratiqué sans autorisation, celle-ci pourra être invoquée au titre de délits non intentionnels tels que la mise en danger d'autrui¹¹⁶⁴, les blessures¹¹⁶⁵ ou l'homicide involontaire¹¹⁶⁶. Elle ne pourra cependant être retenue qu'en l'absence d'un accomplissement des diligences normales compte tenu des missions, fonctions, moyens, pouvoirs et compétences dont disposait la personne poursuivie¹¹⁶⁷. Un gestionnaire expressément désigné, à l'instar d'un responsable d'ouvrage au sens du décret du 11 décembre 2007, pourrait donc voir sa responsabilité pénale engagée. Il apparaîtra plus difficile d'en arriver aux mêmes conclusions dans le cas d'une action dirigée à l'encontre d'un propriétaire ayant délégué la gestion de la digue à une tierce personne, ou d'un gestionnaire de fait.

Par ailleurs dans le cas où le défendeur serait une personne physique les conditions limitatives de responsabilité posées par la loi Fauchon¹¹⁶⁸ peuvent trouver à s'appliquer. En cas de dommages causés par une submersion marine, on se trouvera en effet en présence d'un défendeur ayant indirectement contribué au dommage. S'il est démontré que ce dernier a violé de manière délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, en ne respectant pas les obligations d'entretien qui étaient à sa charge, ou en ne requérant pas les autorisations nécessaires à une déconstruction par exemple, et que cette violation constitue une faute caractérisée, alors, sa responsabilité pourra être engagée. A

¹¹⁶⁴ Article 223-1 du code pénal.

¹¹⁶⁵ Article 222-19 et suivants du code pénal.

¹¹⁶⁶ Article 221-6 du code pénal.

¹¹⁶⁷ Condition posée par l'article 121-3 du code pénal.

¹¹⁶⁸ Loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, JORF n°159 du 11 juillet 2000, page 10484, texte n°7.

l'inverse, s'il s'avère que l'une des conditions précitées n'est pas remplie, la responsabilité pénale de la personne poursuivie ne pourra pas être retenue. La responsabilité du président de l'association syndicale autorisée (ASA) responsable de l'entretien des digues de la Faute-sur-Mer a par exemple été recherchée à la suite de la tempête Xynthia : la Cour d'Appel de Poitiers n'a cependant pas retenu la faute caractérisée, et a estimé que le président de l'ASA avait adopté un comportement normalement diligent au regard des informations dont il disposait, en s'assurant notamment de la présence de matériel de réparation à proximité des ouvrages pour réagir au plus vite en cas brèche¹¹⁶⁹.

En sus des propriétaires et gestionnaires d'espaces côtiers, la responsabilité des autorités publiques pourra également être recherchée en cas de dommage (B).

B/ La responsabilité des autorités publiques

Au-delà de la responsabilité des propriétaires ou gestionnaires de terrains proches de la mer n'ayant pas prévenu la survenance d'une submersion, les victimes de dommages auront tendance à orienter leur action contentieuse vers les autorités publiques. Différents fondements de responsabilité sont alors invoqués. Sera étudié l'hypothèse de l'absence de digue d'une part (1), et l'hypothèse de la présence d'un ouvrage d'autre part (2).

1) L'absence de digue

Il convient de rappeler en tout premier lieu que le 33^{ème} article de la loi du 16 septembre 1807 fait reposer la charge de la lutte contre l'action naturelle des eaux sur les propriétaires de terrains menacés. Aussi, il est de jurisprudence constante qu'il ne peut être reproché, ni à l'Etat, ni aux collectivités, de ne pas avoir construit d'ouvrage de défense pour assurer la protection de propriétés privés. Cette règle, énoncée pour la première fois par le Conseil d'Etat le 17 mai 1946 en matière de défense contre la mer¹¹⁷⁰, fut réaffirmée à plusieurs reprises par la Haute juridiction et les juges du fond, qui l'appliquèrent tant aux digues fluviales¹¹⁷¹ que maritimes¹¹⁷². Plus récemment, en septembre 2014, le tribunal administratif de Bordeaux s'est une nouvelle fois saisi de la loi du 16 septembre 1807 pour rejeter la

¹¹⁶⁹ CA Poitiers, 4 avril 2016, n°16/00199, <http://www.lafautesurmer.net/ArretXynthia.pdf>, p. 118 et suivantes.

¹¹⁷⁰ CE, 17 mai 1946, ministre des TP c/ Cne de vieux-Boucau, n°60054 : « *l'Etat, quoiqu'il ait spontanément participé à la construction de la digue, [...] n'était pas tenu de continuer d'en assurer l'entretien, dans la mesure où elle était destinée à garantir les propriétés riveraines contre les conséquences dommageables de l'action de la mer* ».

¹¹⁷¹ CE 23 fév. 1973, Min. équipement et logement c/ entr. Tomine, n°81302 et 81646 : « *ces circonstances ne sauraient engager la responsabilité de l'Etat, qui n'est légalement tenu [...] d'assurer la protection des riverains d'un cours d'eau domanial contre l'action naturelle des eaux* ».

CE, 2 mars 1984, Syndicat intercommunal de l'Huveaune, n°35524 et 35874 : « *en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires les y contraignant, l'Etat et les communes n'ont pas l'obligation d'assurer la protection des propriétés voisines des cours d'eau navigables ou non navigables contre l'action naturelle des eaux ; qu'il ressort au contraire des articles 33 et 34 de la loi du 16 septembre 1807 que cette protection incombe aux propriétaires intéressés* » - voir aussi CAA Bordeaux, 12 fév. 2008, n° 05BX01268 ; CAA Marseille 13 mai 2008, n°05MA01437 ; CAA Lyon, 27 juillet 2010, n° 08LY00933.

¹¹⁷² CAA Bordeaux, 19 février 2009, n° 07BX01793.

demande des propriétaires de l'immeuble « Le Signal »¹¹⁷³, solution confirmée en appel le 9 février 2016¹¹⁷⁴. En raison de l'érosion de la falaise supportant l'immeuble en question, les propriétaires avaient sollicité auprès du maire la réalisation de travaux de consolidation du rivage aux abords de la résidence. Le refus du maire fut porté devant le juge administratif dans le cadre d'une demande d'annulation pour excès de pouvoir, et complété d'une demande de transmission au Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807. Le tribunal administratif de Bordeaux, de même que la Cour Administrative d'Appel, ne firent cependant pas droit aux prétentions des requérants, estimant que le maire n'avait aucune obligation de réaliser les travaux demandés, et que la question prioritaire de constitutionnalité envisagée ne présentait pas de caractère sérieux. Etat et collectivités restent ainsi libres d'intervenir ou pas, pour la protection des propriétés privées qui seraient menacées par les eaux.

Si l'absence de digue ne permet pas d'engager la responsabilité des autorités publiques, il en va différemment en présence d'un ouvrage existant (2).

2) Le défaut d'entretien d'un ouvrage existant

La loi du 16 septembre 1807 envisage la possibilité d'une participation volontaire « *du gouvernement* », entendu comme « *pouvoirs publics* »¹¹⁷⁵, aux travaux de défense¹¹⁷⁶ : l'initiative d'une telle intervention implique nécessairement des responsabilités. Aussi, dans le cas où les pouvoirs publics décideraient de se saisir de cette possibilité de participation aux travaux ouverte par la loi de 1807, ils devraient s'attendre à ce que leur responsabilité administrative puisse être engagée en cas de dommage de travaux publics¹¹⁷⁷.

La responsabilité des acteurs publics pourra également être engagée à bien d'autres titres. Les diverses hypothèses applicables pourront être regroupées en quatre catégories, à savoir : l'autorisation et le contrôle d'un ouvrage, les compétences urbanistiques, l'exercice des pouvoirs de police administrative générale, et l'information du public.

En premier lieu, la responsabilité de l'Etat pourra être recherchée en cas de défaillance dans l'instruction d'une demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau. Il pourra en être ainsi en cas de délivrance d'une autorisation de construire alors même que le responsable désigné du

¹¹⁷³ TA Bordeaux, 25 sept. 2014, Syndicat secondaire Le Signal, n° 1301417.

¹¹⁷⁴ CAA Bordeaux, 9 fév. 2016, n°14BX03289.

¹¹⁷⁵ Comme le soulève à juste titre le juge du tribunal administratif de Bordeaux : « *l'expression « Gouvernement » ne saurait préjuger de la répartition ultérieure des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de protection des biens contre l'action naturelle des eaux et doit être comprise comme incluant les pouvoirs publics dans leur ensemble* », TA Bordeaux, 25 sept. 2014, Syndicat secondaire Le Signal, n° 1301417. – confirmé par CAA Bordeaux, 9 fév. 2016, n°14BX03289.

¹¹⁷⁶ Cf. article 33 de la loi du 16 septembre 1807 : « *Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics* ».

¹¹⁷⁷ L'on notera que la responsabilité civile du constructeur envers le maître d'ouvrage prévue par l'article 1792 du code civil se révélera ici inapplicable et s'effacera devant la responsabilité administrative pour dommage de travaux publics (voir en ce sens CAA Bordeaux, 15 mai 2012, Min. de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche c/ Milloco, n°10BX01160 : JurisData n°2012-011824).

futur ouvrage de défense ne justifie pas des moyens suffisants pour l'entretenir. Une défaillance des services de l'Etat dans le contrôle de la sécurité des ouvrages autorisés pourra également constituer le fondement d'une action en justice. Enfin, la responsabilité de l'Etat pourra être engagée dans le cas où un ouvrage autorisé causerait un préjudice anormal et spécial à des administrés.

Les compétences confiées au maire et au préfet en matière d'urbanisme pourront aussi être sources de contentieux. Le maire pourra, en premier lieu, être poursuivi pour cause de violation des documents d'urbanisme ou des dispositions d'un plan de prévention des risques naturels. C'est ainsi que la délivrance d'un permis de construire en zone inondable non ouverte à l'urbanisation ou en zone rouge d'un plan de prévention des risques d'inondations (PPRI) ou des risques littoraux (PPRL) pourra être contestée devant les juridictions administratives. Le préfet pourra pour sa part être inquiété en cas de défaillance dans le contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme, ou encore en cas de plan de prévention des risques naturels erroné ou inexistant¹¹⁷⁸.

L'absence de mise en œuvre des pouvoirs de police administrative générale (PAG) détenus par le maire pourra également être rapportée par les administrés à des fins contentieuses. Le maire est en effet chargé de la police municipale¹¹⁷⁹ « *qui a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* », et « *comprend notamment : [...] le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, [...] les inondations, les ruptures de digues* »¹¹⁸⁰. En présence d'un danger grave ou imminent, il doit par ailleurs prescrire « *l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances* »¹¹⁸¹. L'action du maire dans le cadre de ses pouvoirs de police pourra prendre plusieurs formes : information du public, signalisation des dangers, surveillance d'ouvrages de protection, prescriptions de travaux, prise d'arrêtés de péril ou d'évacuation, etc. En cas de prise de mesure jugée insuffisante, ou inadaptée à la situation, les administrés pourront rechercher la responsabilité du maire. Le Conseil d'Etat a par exemple pu estimer que l' élu d'une commune avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité administrative en ne prévenant pas « *par des précautions convenables* » la survenance d'une inondation consécutive à la rupture d'une digue ébréchée dont la défectuosité présentait « *un caractère grossier* » et ne pouvait pas être ignorée¹¹⁸². Au travers de cet arrêt, la Haute juridiction indique donc de manière implicite qu'il appartient au maire de se renseigner sur l'état général des ouvrages de défense situés sur sa commune, et de mettre en œuvre ses pouvoirs de police en cas de défectuosité constatée.

¹¹⁷⁸ L'article R562-2 du code de l'environnement prévoit en effet que les plans de prévention des risques prescrits avant le 1^{er} août 2011 doivent être approuvés dans les trois ans qui suivent leur arrêté de prescription. Ce délai est prorogeable une fois, dans la limite de dix-huit mois, par arrêté motivé du préfet si les circonstances l'exigent (afin notamment de prendre en compte la complexité du plan, ou l'ampleur et la durée des consultations).

¹¹⁷⁹ Article L2212-1 du code général des collectivités territoriales.

¹¹⁸⁰ Article L2212-2-5^o du code général des collectivités territoriales.

¹¹⁸¹ Article L2212-4 du code général des collectivités territoriales.

¹¹⁸² CE, 14 mai 2008, commune de Pertuis, n°291440.

Le préfet pourra quant à lui être amené à se substituer au maire dans l'exercice de ses pouvoirs de PAG en cas de menace à la sécurité publique pesant sur plusieurs communes¹¹⁸³, ainsi qu'en cas de carence avérée d'un maire après mise en demeure d'agir restée sans résultat¹¹⁸⁴. La responsabilité administrative de l'Etat au titre de ses pouvoirs de police ne pourra cependant être engagée que dans la première hypothèse, le préfet n'étant pas obligé de se substituer au maire en cas d'inaction de ce dernier.

En dernier lieu, pourront intervenir des actions fondées sur une information lacunaire ou inexistante des populations. C'est en l'occurrence la responsabilité du maire qui pourra être recherchée, ce dernier étant chargé de l'élaboration et de l'affichage du plan communal de sauvegarde (PCS)¹¹⁸⁵ ou du document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)¹¹⁸⁶.

S'agissant de la responsabilité pénale du maire et du préfet, en tant que personnes physiques, celle-ci ne pourra être engagée que dans les conditions posées par la loi Fauchon pour les hypothèses de contribution indirecte au dommage. Aussi, pour se dédouaner de toute responsabilité, maire ou préfet devront démontrer, soit l'absence de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, soit l'absence de commission de faute caractérisée. Cette démonstration a par exemple échoué dans l'affaire de la Faute-sur-Mer où étaient reprochés au maire un défaut d'information des habitants de la commune sur le risque d'inondation, ainsi qu'une absence de diagnostic de vulnérabilité et de plan communal de sauvegarde. Ce dernier a ainsi été condamné à une peine principale de deux ans d'emprisonnement avec sursis, assortie d'une peine complémentaire d'interdiction définitive d'exercer une fonction publique¹¹⁸⁷.

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014¹¹⁸⁸ a créé une nouvelle compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI) qui confie à une autorité unique la charge d'assurer notamment la prévention des inondations, incluant les submersions marines. Aussi, se pose la question de savoir quel pourrait être l'impact de cette nouvelle compétence sur la répartition des responsabilités inter-acteurs ? (C).

¹¹⁸³ Article L2215-1- 3° du code général des collectivités territoriales.

¹¹⁸⁴ Article L2215-1-1° du code général des collectivités territoriales.

¹¹⁸⁵ Article L731-3 du code de la sécurité intérieure.

¹¹⁸⁶ Article R125-11 du code de l'environnement.

¹¹⁸⁷ CA Poitiers, 4 avril 2016, n°16/00199, <http://www.lafautesurmer.net/ArretXynthia.pdf>

¹¹⁸⁸ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014, page 1562, texte n°3.

C/ La nouvelle compétence GEMAPI : quel impact sur les responsabilités ?

A compter du 1^{er} janvier 2018, la compétence GEMAPI sera exercée dans un premier temps par les communes, ou, lorsqu'elles existent, les communautés de communes¹¹⁸⁹, communautés d'agglomérations¹¹⁹⁰, communautés urbaines¹¹⁹¹ ou métropoles¹¹⁹².

A titre transitoire, il est prévu que les maîtres d'ouvrages publics qui exerçaient des missions GEMAPI (ententes interdépartementales, conseils généraux ou régionaux, etc.) puissent continuer à le faire jusqu'au 1^{er} janvier 2020. A cette date, toutes les communes initialement dotées de la compétence GEMAPI, devront avoir transféré cette dernière à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI FP)¹¹⁹³.

Les différents EPCI FP investis de la compétence GEMAPI pourront à leur tour décider de confier l'exercice des missions afférentes à un établissement public territorial de bassin (EPTB) ou un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) au travers de mécanismes de délégation ou transfert de compétences.

Aussi, les années à venir devraient marquer l'émergence d'un réseau d'acteurs bien identifiés, responsables de la prévention du risque de submersion marine. Se pose alors la question de l'influence de cette réorganisation sur le contentieux des risques littoraux.

Il convient de soulever en premier lieu que la loi MAPTAM n'abroge pas la loi du 16 septembre 1807 : en conséquence, l'Etat et les collectivités n'ont toujours pas l'obligation d'assurer la protection de propriétés privées par endiguement.

Il apparaît par ailleurs que toutes les responsabilités précédemment abordées restent invocables. S'agissant d'éventuelles responsabilités spécifiques à la GEMAPI, il semble que le législateur conçoive cette nouvelle compétence comme un outil d'optimisation de la prévention, avec un financement dédié¹¹⁹⁴, permettant de réduire les hypothèses dans lesquelles la responsabilité de l'autorité GEMAPI pourrait être recherchée. Aussi, le maire d'une commune en charge d'une telle compétence devrait dorénavant avoir les moyens d'agir à titre préventif, se prémunissant par là même d'une action en responsabilité fondée sur une mise en œuvre lacunaire de ses pouvoirs de PAG. Par ailleurs, dès lors que la compétence GEMAPI aura été transférée à un établissement public à fiscalité propre (EPCI FP), la charge pesant sur le maire devrait se trouver allégée, ce dernier n'intervenant alors qu'en complément des actions de prévention diligentées par la nouvelle autorité GEMAPI.

Si les fondements de responsabilité invocables restent les mêmes et si la loi MAPTAM est censée faciliter la prévention des risques de submersion et de contentieux, il reste qu'en cas de submersion marine, les justiciables auront certainement tendance à canaliser leurs recours vers l'organisme en charge de la compétence GEMAPI. Cette tendance devrait trouver à se

¹¹⁸⁹ Article L5214-16 du code général des collectivités territoriales.

¹¹⁹⁰ Article L5216-5 du code général des collectivités territoriales.

¹¹⁹¹ Articles L5215-20 et L5215-20-1 du code général des collectivités territoriales.

¹¹⁹² Article L517-2 du code général des collectivités territoriales.

¹¹⁹³ Article 59 de la loi MAPTAM.

¹¹⁹⁴ Cf. *infra*, p. 321.

vérifier pour deux raisons. D'une part, du fait de l'existence d'un acteur aisément identifiable, disposant en théorie des ressources nécessaires pour empêcher la réalisation du risque. D'autre part, compte tenu de la forte probabilité que l'autorité GEMAPI revête également le rôle de gestionnaire d'ouvrages de défense en l'absence de conventionnement contraire.

Au-delà de l'hypothèse d'une responsabilité administrative engagée sur le fondement d'un dysfonctionnement de service public ou d'un dommage de travaux public, l'autorité GEMAPI pourra également être poursuivie en présence de préjudice anormal et spécial causé à un administré dans le cas d'opérations de prévention des inondations ne respectant pas le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), le plan de gestion ou les stratégies locales de gestion du risque d'inondation (PGRI et SLGRI) ou encore les documents d'urbanisme.

En cas de défaillance des systèmes de défense contre la mer, les victimes de dommages pourront donc se tourner vers les juridictions pour obtenir indemnisation des préjudices subis, voire sanction des personnes ayant contribué à la réalisation du sinistre.

L'action contentieuse n'est cependant pas la seule voie permettant d'aboutir à une indemnisation. Des mécanismes originaux de prise en charge collective du coût des dommages ont également été mis en place. L'intensification des catastrophes à venir du fait du changement climatique pose toutefois la question de la pérennité de ces derniers (§2).

§2 / Les outils de la socialisation au secours des sinistrés

Emanations du phénomène de socialisation des risques, le régime « cat nat » et le fonds d'indemnisation spécifique à la prévention des risques naturels majeurs (FPRNM ou fonds Barnier) constituent deux pièces maîtresses du système d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Originaux, performants, ces mécanismes sont issus de l'idée selon laquelle les membres d'une société doivent être solidaires pour rendre supportable ce qu'un individu seul ne pourrait pas surmonter (A). Ils connaissent cependant certaines limites, tenant à un champ d'application ne permettant pas de couvrir l'ensemble des risques littoraux et à une capacité financière plafonnée (B).

A/ A l'origine du système : surmonter l'insurmontable

Selon la définition proposée par le Conseil d'Etat, il est possible de parler de socialisation « lorsque l'indemnisation des conséquences dommageables d'un risque est sans lien avec la responsabilité, [...] ou encore lorsque la puissance publique est impliquée dans cette indemnisation, même en l'absence de responsabilité directe dans un dommage »¹¹⁹⁵. Ainsi, au-delà des systèmes de responsabilité sans faute abordés au sein de la première partie, la socialisation des risques comporte un second volet qui s'affranchit des procédures judiciaires et sépare l'évaluation de la responsabilité d'une part et l'indemnisation du dommage subi d'autre part. Ce second volet se matérialise en droit français par le système d'indemnisation

¹¹⁹⁵ CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque – Rapport public*, p. 205.

« cat nat » et le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FNPRNM, ou fonds Barnier).

Ces deux mécanismes ont vocation à intervenir dans les situations les plus critiques : ils s'inscrivent en cela dans l'esprit du préambule de la Constitution de 1946 en vertu duquel « *la Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les français devant les charges qui résultent des calamités nationales* ».

Face à la difficulté de prévoir et d'évaluer les conséquences dommageables des risques naturels majeurs, le secteur assurantiel ne s'était pas réellement saisi de la question des calamités naturelles, ni a fortiori des risques littoraux. Le coût des rares contrats envisageant la couverture de ce type de risques restait prohibitif, ne permettant pas de garantir la protection de l'ensemble des citoyens¹¹⁹⁶. Par ailleurs, une assurance bénéficiant aux seules personnes les plus exposées se révélait être une impasse, la situation étant clairement trop périlleuse pour les assureurs qui auraient alors préféré ne pas s'engager, ou du moins réclamer le paiement de primes très élevées en prévision d'un dommage hautement probable.

Dans un premier temps, l'Etat n'intervint toutefois pas directement dans le secteur assurantiel, préférant procéder à la mise en place d'un fonds d'indemnisation spécifique. La loi du 4 août 1956¹¹⁹⁷ et le décret du 5 septembre 1960¹¹⁹⁸ marquèrent ainsi l'apparition du fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités, compte d'affectation spéciale¹¹⁹⁹ alimenté par des subventions de l'Etat, des collectivités territoriales, et des établissements publics, par des dons, ainsi que par des « recettes diverses ou accidentelles »¹²⁰⁰. Ce fonds, avait pour objet « *d'apporter aux victimes de sinistres et calamités une aide financière ou matérielle par l'octroi de secours en numéraire, la distribution de matériels ou produits de toute nature, ou tout autre moyen susceptible de leur venir en aide* »¹²⁰¹. Il s'inscrivait ainsi davantage dans une démarche de gestion de crise, et ne permettait pas une indemnisation systématique des dommages matériels subis¹²⁰².

¹¹⁹⁶ Cf. CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque – Rapport public*, p. 241, au sujet des calamités naturelles : « ces phénomènes, [...] ne sont généralement pas assurables, soit que les assureurs ne disposent pas de modèles permettant de déterminer la prime nécessaire à une couverture optimale, soit que cette prime soit fixée à un niveau trop élevé pour pouvoir rencontrer une demande sur le marché ».

¹¹⁹⁷ Loi n°56-780 du 4 août 1956 portant ajustement des dotations budgétaires reconduites à l'exercice 1956, JORF du 7 août 1956, page 7439.

¹¹⁹⁸ Décret n° 60-944 du 5 septembre 1960 portant organisation du fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités et du comité de coordination de secours aux sinistrés, JORF du 9 septembre 1960, page 8259.

¹¹⁹⁹ Article 75 de la loi n°56-780 du 4 août 1956 : « *il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale intitulé « fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités », et géré par le président du conseil des ministres* ».

¹²⁰⁰ Article 7 du décret n°60-944 du 5 septembre 1960.

¹²⁰¹ Article 6 du décret n°60-944 du 5 septembre 1960.

¹²⁰² L'article 7 du décret n°60-944 du 5 septembre 1960 ne prévoit pas expressément dans les dépenses du fonds le rachat des propriétés sinistrées ou le versement s'une somme équivalente aux biens détruits du fait de la catastrophe.

Le dispositif en place fut complété par la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles¹²⁰³. Par ce texte, le législateur est « *intervenue pour encadrer l'action des assureurs et permettre que s'exerce une certaine solidarité nationale dans les cas les plus graves* »¹²⁰⁴. Cette démarche fortement interventionniste n'est pas si surprenante : comme le souligne Claire Bellenger, la question d'un « *Etat assureur* » fut posée en France « *à chaque crise politique tout au long du XIXème siècle* »¹²⁰⁵.

L'intervention étatique en matière de calamités naturelles s'est effectuée au travers d'un système partenarial avec les sociétés d'assurance, reposant sur une logique « de mutualisation élargie, proche de la solidarité »¹²⁰⁶. Son principe de fonctionnement est le suivant : à compter du constat d'un « état de catastrophe naturelle »¹²⁰⁷ par arrêté interministériel, est ouvert aux personnes assurées contre les dommages aux biens, le bénéfice d'une indemnisation des effets d'une calamité naturelle sur ces mêmes biens¹²⁰⁸. Le dispositif se limite à l'indemnisation des dommages matériels en lien direct avec l'évènement naturel : les préjudices moraux ou écologiques sont donc exclus du dispositif, de même que certains préjudices spéciaux listés à l'article 7¹²⁰⁹ de la loi.

L'intérêt du système est d'assurer une indemnisation rapide des assurés, dans les trois mois suivant l'évaluation des dommages¹²¹⁰ : en identifiant au préalable un mécanisme d'indemnisation des préjudices, on déjoue en effet la difficulté tenant au partage de responsabilités inter-acteurs et à la longueur des procédures contentieuses¹²¹¹.

¹²⁰³ Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, JORF du 14 juillet 1982, page 2242.

¹²⁰⁴ CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque – Rapport public*, p. 241.

¹²⁰⁵ BELLENGER Claire, « *Histoire de l'assurance de dommages en France* », Thèse de doctorat en Droit, Mention Histoire du Droit, Université Panthéon Assas, 2011, p. 58-59.

« *Ainsi, plusieurs projets parlementaires furent déposés en 1848, puis en 1851 sous l'égide du prince président. Par un arrêt du 24 décembre 1857, le Conseil d'Etat repoussait l'idée d'attribuer à l'Etat le monopole de l'assurance. Les radicaux et les socialistes reprirent le flambeau sous la troisième République. De 1879 à 1895, une dizaine de propositions de lois tendant à faire prendre en charge par l'Etat les risques d'incendie et les risques agricoles, furent discutées devant l'Assemblée. Aucune ne fut votée. Ce débat n'ayant jamais été clos, l'Etat omis de légiférer sur le contrat d'assurance qui fut laissé à la science des jurisconsultes et de la jurisprudence* ».

¹²⁰⁶ CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque – Rapport public*, p. 242.

¹²⁰⁷ Les composantes d'une catastrophe naturelle seront réunies en présence de l'intensité anormale d'un agent naturel et du constat selon lequel les mesures de prévention habituelles n'ont pu être prises ou n'ont pu empêcher la survenance des dommages (article 1^{er}, loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, JORF du 14 juillet 1982, page 2242).

¹²⁰⁸ Article 1^{er} de la loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, JORF du 14 juillet 1982, page 2242 : « *les contrats d'assurance, souscrits par tout personne physique ou morale autre que l'Etat et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles sur les biens faisant l'objet de tels contrats* ».

¹²⁰⁹ Article 7 de la loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, JORF du 14 juillet 1982, page 2242 : « *sont exclus [...] les dommages causés aux récoltes non engrangées, aux cultures, aux sols et au cheptel vif hors bâtiment [...], les corps de véhicules aériens, maritimes, lacustres et fluviaux ainsi que les marchandises transportées et les dommages visés à l'article L242-1 du code des assurances* ».

¹²¹⁰ Annexes I et II de l'article A125-1 du code des assurances.

¹²¹¹ Il convient toutefois de garder à l'esprit que l'indemnisation des personnes impactées par la réalisation du risque n'est pas synonyme d'absence de tout recours contentieux ultérieur. La structure ayant procédé au

S'agissant de l'abondement du fonds financier, est mis en place un mécanisme de surprimes prélevées sur les contrats d'assurance de dommages aux biens. 88% de ces prélèvements restent au sein des caisses d'assurances pour l'indemnisation des dommages de catastrophes naturelles. Aux fins de rassurer les sociétés d'assurances et d'emporter leur adhésion au dispositif, une possibilité de réassurance auprès de la Caisse Centrale de Réassurance (CCR)¹²¹² fut également instituée¹²¹³. Au côté de la CCR se trouve également un garant, qui n'est autre que l'Etat français : à travers ce rôle, l'Etat intervient en dernier ressort pour veiller à la stabilité du système, se muant ainsi en dernier maillon de la chaîne de solidarité.

Si 88% des prélèvements de surprimes sont affectés au régime d'indemnisation « cat nat », les 12% restants sont destinés pour leur part à l'alimentation du fonds de prévention des risques naturels majeurs (fonds Barnier), créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement¹²¹⁴. Géré par la CCR, ce fonds permet notamment de financer des opérations d'acquisition amiable, voire d'expropriation de biens exposés à un risque naturel majeur menaçant gravement les vies humaines, à la condition qu'aucune autre mesure de protection des populations moins onéreuse ne puisse être mise en œuvre. Voué à intervenir en amont de la réalisation du dommage, le fonds peut également être mobilisé après la catastrophe, dès lors que le risque subsiste et qu'il pourrait entraîner de nouveaux dégâts¹²¹⁵. Il en fut ainsi suite à la tempête Xynthia : le fonds Barnier permit en effet de couvrir les coûts d'acquisition, d'expropriation et de déconstruction des biens sinistrés demeurés exposés au risque de submersion¹²¹⁶.

Indemnisés pour leurs pertes matérielles, qu'elles soient mobilières ou immobilières, les citoyens français bénéficient donc pleinement des mécanismes de socialisation. Pourtant, il est intéressant de souligner que cette idée n'a pas toujours emporté l'adhésion de tous. Le professeur Philippe Billet relève ainsi que lorsque la loi du 2 février 1995 n'en était encore qu'au stade de projet, le Conseil d'Etat avait fait part de son opposition à l'idée d'une

versement des indemnités pourra se retourner contre les éventuels responsables du dommage (voir sur ce point la thèse de Vanessa Mulot, « *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques* », p. 252-253). La victime pourra également former un recours en responsabilité en son nom propre, étant entendu qu'elle devra se garder de réclamer l'indemnisation de dommages déjà couverts par le jeu des solidarités.

¹²¹² Article 4 de la loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, JORF du 14 juillet 1982, page 2242.

¹²¹³ Les assureurs possèdent ainsi la faculté de négocier et contractualiser une prise en charge partielle des sommes qu'ils auront été amenés déboursier en cas de dommage, en contrepartie du paiement d'une prime (formule de la quote-part ou de la garantie en excédent de perte annuelle – Cf. MULOT Vanessa, « *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques* », p. 319 et ss).

¹²¹⁴ Article 13 de la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995, page 1840. Cf. **Annexe 7 - Fonctionnement du système « cat nat »**

¹²¹⁵ Le professeur Patrick LE LOUARN ne l'entend pas de cette manière : à son sens, la mobilisation du FPRNM dans un contexte post-catastrophique « *met en cause l'esprit même de ce fonds de prévention et pas seulement son équilibre financier [...]. En rebaptisant zone de solidarité ce qui fut très justement une zone noire on effectue un tour de passe-passe sémantique qui permet ce dévoiement du fonds Barnier* » (LE LOUARN Patrick, « Le droit dans la tempête », *Norois*, 2012, n°222, p.66-67, <http://www.cairn.info/revue-norois-2012-1-page-61.htm>).

¹²¹⁶ Cf. MULOT Vanessa, « *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques* », p. 265 et ss.

expropriation des biens menacés par la réalisation d'un risque naturel majeur¹²¹⁷. La Haute juridiction considérait en effet que la protection des populations relevait de la mise en œuvre des pouvoirs de police administrative du maire et du préfet, et que l'Etat n'avait pas vocation à récupérer la garde de terrains dangereux dont il ne saurait que faire. Le Conseil proposait donc plutôt la mise en œuvre d'une évacuation contrainte des personnes exposées au risque, couplée d'une prise en charge collective des frais de relogement et d'indemnisation au titre de la solidarité nationale. Ce versement indemnitaire n'aurait cependant pas été de droit, le but étant « *d'éviter d'instaurer un droit à indemnisation en faveur des personnes installées dans une zone exposée à un risque naturel qu'elles avaient délibérément choisi de négliger* »¹²¹⁸. Aussi, seules les personnes dont l'habitation aurait été détruite pour empêcher une occupation future auraient été indemnisées. La proposition du Conseil d'Etat ne fut finalement pas retenue au regard de la gravité de l'atteinte qui aurait été portée au droit de propriété. En effet, dans des situations de permanence du risque, l'évacuation aurait été ordonnée pour une durée indéterminée : sans bénéficier des garanties d'une expropriation pour cause d'utilité publique, et notamment du versement préalable d'une indemnité juste et équitable¹²¹⁹, les évacués auraient tout de même été privés de la jouissance de leur bien. La commission des lois du Sénat s'opposa vivement au texte rédigé sur la base des recommandations des conseillers d'Etat. Le sénateur Dailly, alors président de la commission, vit dans les mécanismes suggérés, « une privation plus que substantielle du droit de propriété »¹²²⁰. En bref : une expropriation déguisée¹²²¹. La décision finale fut donc de proposer un élargissement du champ d'application du mécanisme de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Afin de ne pas trop dévaluer les biens exposés, il fut également convenu de ne pas tenir compte de l'existence d'un risque dans la fixation des indemnités. La loi votée le 2 février 1995 reprend ces différentes dispositions.

Les risques littoraux, exacerbés par le réchauffement climatique, mettent à l'épreuve les mécanismes de socialisation et imposent au droit de s'adapter. En effet : comment faire face aux coûts à venir engendrés par ces risques ? Comment garantir une stabilité économique

¹²¹⁷ CE, avis section des travaux publics, 8 mars 1994, n°355.785 : ECDE 1994, n°46, p. 402.

¹²¹⁸ Cf. BILLET Philippe, « Les dispositifs d'intervention en vue de la réduction de l'exposition aux risques naturels et de la réparation des dommages liés à ces risques », in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (SFDE), *La prévention des risques naturels. Bilan et perspectives en droit national et en droit comparé*, actes du colloque national de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, Biarritz, 8 et 9 novembre 2007, sous la dir. De Serge SOUMASTRE, Paris, MEEDM (Ed.), 2007, p. 19.

¹²¹⁹ Imposé par l'article 17 de la DDHC.

¹²²⁰ *Déb. parl. S (CR)*, du 11 oct. 1994, p. 4128. – voir sur ce point l'article de Franck BIGLIONE, « L'indemnisation des restrictions légales au droit de propriété en droit constitutionnel français », in ICREI (INTERNATIONAL CENTER FOR RESEARCH ON ENVIRONMENTAL ISSUES), *Actes de la conférence « Droits de propriété et environnement »*, Aix-en-Provence, 27, 28 et 29 juin 1996, Paris, Dalloz (Ed.), collection Thèmes et commentaires, 1996, p. 69.

¹²²¹ Cf. DAILLY Etienne, *Avis présenté au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale sur le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement*, *Doc. parl. S.*, n°2, 1994, p. 6 : « il s'agit bel et bien d'une expropriation même si elle ne veut pas dire son nom et d'une procédure d'indemnisation contraire à la Constitution » ; *Ibid.*, p.9 : « l'application des mesures prévues à l'article 10 vide en effet de son contenu le droit de propriété puisque les propriétaires comme d'ailleurs les éventuels locataires se trouveront interdits d'accéder à leur fonds immobilier et d'occuper les bâtiments qui y sont construits, lesquels pourront d'ailleurs être démolis par l'Etat pour en empêcher toute occupation. Il s'agit donc bien là d'une expropriation, même si on se refuse à employer le terme ».

dans les situations post-catastrophiques ? Quelles adaptations du dispositif actuel peuvent être envisagées ? (B)

B/ Vers une adaptation du dispositif aux risques littoraux ?

La stratégie nationale de gestion des risques d'inondation met en exergue les limites de l'actuel système français, en soulevant qu'une inondation au sein d'un territoire à risque d'inondation national (TRI national) serait de nature à déstabiliser le régime « cat nat » et le fonds Barnier, altérant ainsi « *gravement et longtemps l'économie du pays* »¹²²². Le Conseil d'Etat relève pour sa part que la socialisation « *ne peut être regardée comme une solution miracle pour tous les maux* », et qu'une « *indemnisation généralisée, systématique et intégrale, ne paraît guère compatible avec une société où le risque zéro n'existe pas* »¹²²³.

Dès lors, se pose la question des limites actuelles, de droit ou de fait, des mécanismes de socialisation. Jusqu'à ce jour, le champ d'intervention de ces derniers a eu tendance à s'élargir et les effets dommageables de nouveaux risques ont pu être pris en charge, mais au prix d'un accroissement constant des surprimes. Les sources de financement utilisées pourraient-elles continuer d'être exploitées comme elles l'ont été auparavant pour couvrir de nouvelles hypothèses d'indemnisation ? Ou faut-il accepter d'exclure définitivement certains risques ?¹²²⁴ Ces questions se posent tant pour le régime cat nat (1) que pour le fonds de prévention des risques naturels majeurs (2).

1) Les limites du régime cat nat

En l'état actuel des choses, le régime « cat nat » se limite à la couverture des dommages matériels résultant de la réalisation d'un événement catastrophique. Certaines exclusions sont toutefois prévues : ne seront ainsi pas couverts les dommages causés aux ouvrages de défense contre la mer¹²²⁵. De même, le régime « cat nat » ne couvrira pas les bâtiments érigés en violation d'un PPR ou d'autres règles administratives en vigueur dès lors que ces règles tendaient à prévenir les effets dommageables d'une catastrophe naturelle¹²²⁶. Par ailleurs, certains garde-fous permettent d'éviter une utilisation abusive du système en l'absence de dispositifs de prévention efficaces. C'est ainsi qu'en l'absence de plan de prévention des risques naturels, ou si le plan de prévention des risques n'a pas fait l'objet d'une approbation

¹²²² MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE, *Stratégie Nationale de Gestion des Risques d'Inondation (SNGRI)*, MEDDE (Ed.), mai 2014, p. 6.

¹²²³ CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque – Rapport public*, p. 337.

¹²²⁴ MULOT Vanessa, « *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques* », p. 221 et 324.

¹²²⁵ La circulaire n°84-90 du 27 mars 1984 donne une liste des biens garantis, et précise que sont exclus les biens non assurés et généralement exclus des contrats d'assurance, de même que la voirie ou les ouvrages de génie civil. Une circulaire interministérielle du 7 octobre 2011 précise en outre que suite à une calamité publique, les travaux de remise en état des biens non assurables des collectivités, parmi lesquels les digues, peuvent être financés en partie par une subvention étatique (NOR : COT/B/11/18700/C).

¹²²⁶ Etant précisé que les entreprises d'assurance ne pourront se soustraire à cette obligation qu'à l'occasion de la conclusion initiale ou du renouvellement du contrat (Cf. article L125-6 al 2 du code des assurances).

dans les cinq ans suivant sa prescription, l'assureur pourra procéder à une modulation des franchises selon le nombre d'arrêtés de constatations de l'état de catastrophe naturelle intervenus pour un même risque au cours des cinq dernières années¹²²⁷. Le montant de la franchise restant à la charge des sinistrés¹²²⁸ sera ainsi doublé à compter du troisième arrêté de constatation, triplé à compter du quatrième, et quadruplé à partir du cinquième et pour les suivants¹²²⁹. La franchise sera également modulée en cas d'absence de mise en œuvre des mesures de prévention prescrites par un PPR approuvé il y a plus de cinq ans : dans une telle hypothèse, l'assureur pourra en effet saisir le Bureau Central de Tarification (BCT) aux fins de fixer de nouvelles conditions d'assurance¹²³⁰. Dans ce cadre, la franchise pourra être fortement majorée, et l'indemnisation de certains biens, totalement exclue.

Il convient par ailleurs de noter que si « l'état de catastrophe naturelle » peut faire l'objet d'une définition extensive, il peut également être abordé sous un angle plus restrictif. Les éléments du troisième alinéa de l'article L125-1 demeurent en effet fortement soumis à interprétation. A la lecture du texte, les effets d'une catastrophe naturelle correspondraient « *aux dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour éviter ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises* ». La catastrophe en elle-même correspondrait donc à un aléa naturel d'intensité anormale, couplé d'un dispositif préventif insuffisant ou n'ayant pas pu être mis en œuvre¹²³¹. En cas de dommage, il appartient à une commission interministérielle *ad hoc* d'apprécier la réunion de ces critères pour ouvrir droit au régime d'indemnisation « cat nat ». Toutefois, au regard des éléments évoqués ci-dessus, il n'est pas inenvisageable de penser que la notion d'« anormalité » puisse faire l'objet de variable d'ajustement selon la trésorerie disponible. L'avocate Valentine Teissier dénonce en effet un « obscurantisme flagrant » au sein des décisions rendues par une commission interministérielle « sans existence légale »¹²³². Aucune motivation n'est en effet exigée, cette dernière relevant du préfet de département qui devra y procéder au moment de la notification de la décision de l'Etat à la commune demanderesse. Or, comme le souligne Me Teissier, « *en*

¹²²⁷ Cf. annexes I et II de l'article A125-1 du code des assurances - issues de l'arrêté du 4 août 2003 portant modification de l'article A.125-1 du code des assurances, JORF n°199 du 29 août 2003, page 14749, texte n°27. L'article A125-3 du code des assurances prévoit par ailleurs que l'arrêté interministériel portant constatation de l'état de catastrophe naturelle précise le nombre de constatations intervenues pour le même risque au cours des cinq années précédant la date de la nouvelle constatation.

¹²²⁸ Sachant qu'en vertu de l'annexe I de l'article A125-1 du code des assurances, l'assuré s'interdit de contracter une assurance pour la portion du risque constituée par la franchise.

¹²²⁹ Annexe I de l'article A125-1 du code des assurances.

¹²³⁰ Articles L125-6 alinéa 4 et R250-3 du code des assurances.

¹²³¹ En ce sens, voir notamment CE, 12 mars 1999, Les mutuelles régionales d'assurance, n°179723.

¹²³² TEISSIER Valentine, « Catastrophes naturelles : l'opacité des critères de reconnaissance », *La Gazette*, 17 juin 2013, p. 48.

L'auteure souligne que la commission interministérielle, créée par simple circulaire, est chargée de rendre un avis conforme qui sera suivi des ministres compétents pour constater l'état de catastrophe naturelle : or, le législateur n'avait nullement envisagé ce mécanisme dans le cadre de la loi du 13 juillet 1982 (« *cette commission interministérielle joue en matière de catastrophe naturelle un rôle primordial qui ne pouvait être régulièrement défini qu'en vertu d'une loi, et non d'une simple circulaire* ») – Cf. Circulaire n°84-90 du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_3260.pdf Pour une opinion contraire : le Conseil d'Etat estime que l'avis délivré par la commission interministérielle ne sert qu'à éclairer les ministres compétents dans leur prise de décision et ne lie en aucun cas ces derniers - voir notamment CE, 14 mars 2005, Commune de Draguignan, n°252462 ; voir encore CE, 29 avril 2002, n°225227.

*l'absence de tout critère objectif et préalablement défini, comment le préfet peut-il motiver sa décision de manière claire et indépendante ? »*¹²³³. Il apparaît nécessaire de nuancer ces propos en certaines matières : l'anormalité d'un séisme sera par exemple systématiquement reconnue en présence d'une magnitude excédant le niveau 5 sur l'échelle de Richter¹²³⁴. Cependant, l'on concédera que pour d'autres risques, la méthode utilisée peut apparaître approximative en ce que l'on cherchera à caractériser le caractère anormal par simple comparaison avec les événements recensés au sein des territoires environnants. A l'heure actuelle, du fait de l'application de cette méthode, l'état de catastrophe naturelle est très fréquemment retenu¹²³⁵. En réaction à cela, plusieurs propositions de réforme du régime « cat nat » furent déposées : les textes soumis prévoyaient de préciser les modalités de fonctionnement d'une nouvelle commission interministérielle en charge de l'examen des dossiers, et de rendre plus transparentes les méthodes d'appréciation du critère « d'intensité anormale ». Cependant, aucune de ces initiatives n'a dépassé le stade de l'adoption en première lecture¹²³⁶. Il demeure qu'en cas de désaccord avec la décision interministérielle finalement adoptée, communes, assureur ou assurés pourront tenter un recours en excès de pouvoir à son encontre.

Sur le financement, le député Thierry Mariani dénonçait par ailleurs dès 1994, un manque de transparence du secteur assurantiel sur le montant des frais de gestion des dossiers des sinistrés « cat nat »¹²³⁷. Ces derniers représentaient en effet 25,25% des surprimes prélevées : autant d'argent ne permettant pas d'assurer l'indemnisation des assurés. Comme le soulignait le député, ce pourcentage apparaissait étrangement élevé, contradictoire avec le fait que « *le coût intrinsèque de gestion de l'assurance catastrophes naturelles est nécessairement faible, puisqu'elle est obligatoirement liée à un autre contrat d'assurance qui en constitue le support* ». Aussi, Monsieur Mariani préconisait la réduction de ces frais, afin de dégager « *une marge de manœuvre supplémentaire à exploiter* ». En ce sens, la création d'une commission de la transparence de l'assurance catastrophe naturelle fut proposée. Lors de l'examen du projet d'article, le sénateur Alain Lambert, rapporteur de la commission des finances du Sénat se montra cependant plus prudent, et préconisa que soit menée une réflexion préalablement à l'instauration d'une nouvelle instance de contrôle dotée de pouvoirs

¹²³³ TEISSIER Valentine, op.cit., p. 48.

¹²³⁴ Cf. CE, 10 nov. 2004, Commune de Saint-Genest, n°259851 et CE, 27 juill. 2005, Commune de Saint-Dié-des-Vosges, n°259378.

¹²³⁵ MULOT Vanessa, « *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques* », 404 p.

¹²³⁶ En 2004 et 2005 furent déposées deux propositions de lois : la proposition n°441, portée par le sénateur Claude BIWER, « tendant à considérer comme les effets d'une catastrophe naturelle les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse ou à la réhydratation des sols quelle que soit leur intensité » (enregistrée le 12 août 2004), et la proposition n°302, portée par la sénatrice Nicole BRICQ, « tendant à assurer la transparence du régime de l'assurance des risques de catastrophes naturelles » (déposée le 14 avril 2005). Cette seconde proposition contenait des dispositions afférentes à la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle : ces dernières ne furent cependant pas reprises par le texte adopté en première lecture par le Sénat le 16 juin 2005 (le texte final, intitulé « proposition de loi n°118 visant à améliorer la transparence et l'équité du régime d'assurance des catastrophes naturelles » résulte de la fusion de certaines dispositions des propositions de lois n°441 et 302 – il fut transmis à l'Assemblée Nationale, et renvoyé en commission à 3 reprises (2005, 2007 et 2012)).

¹²³⁷ MATHOT Philippe, MARIANI Thierry, *Rapport n°1641 de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier*, Paris, Assemblée Nationale (Ed.), 1994, 136 p., www.assemblee-nationale.fr/rap-enq/r10-1641-1.asp

exorbitants de droit commun¹²³⁸. Les compagnies d'assurance avaient en effet avancé pour leur défense que les coûts de gestion élevés des dossiers pouvaient être justifiés par la mobilisation d'équipes en vue des expertises de terrain, et par la complexité des situations post-catastrophiques. Alain Lambert évoquait par ailleurs la préexistence d'une commission de contrôle des assurances chargée de se pencher sur la comptabilité des assureurs¹²³⁹. Un rapport fut commandé au gouvernement : rendu en deux temps¹²⁴⁰, ce dernier conclut à l'intérêt limité d'une logique de cantonnement ou de plafonnement des frais de gestion assurantiels et à l'absence de réel risque de « surfacturation »¹²⁴¹. Le projet de création d'une commission de transparence fut finalement abandonné.

Outre le système « cat na », le fonds de prévention des risques naturels majeurs connaît également des limites (2).

2) Les limites du fonds de prévention des risques naturels majeurs

S'agissant du champ d'intervention du fonds Barnier figurant à l'article L561-3 du code de l'environnement, force est de constater que celui-ci demeure limité, malgré un élargissement considérable au cours des années ayant suivi sa création. Entre 1995 et 2012, intervinrent en effet douze extensions¹²⁴² : fut ainsi progressivement intégrée la prise en charge des frais d'acquisition ou d'expropriation des immeubles soumis à un risque majeur menaçant gravement les vies humaines¹²⁴³, de travaux de prévention des risques¹²⁴⁴, d'élaboration des

¹²³⁸ LAMBERT Alain, *Rapport fait au nom de la commission des finances du Sénat, Doc. parl. S.*, n°270, 1996, www.senat.fr/rap/195-270-1-2/195-270-1-2.html

¹²³⁹ Créée par une loi n°89-1014 du 31 décembre 1989, la Commission de Contrôle des Assurances (CCA) fusionna avec la Commission de Contrôle des Mutuelles et des Institutions de Prévoyance CCMIP en 2003, formant ainsi la CCAMIP. Celle-ci fut ensuite renommée Autorité de Contrôle des Assurances et des Mutuelles (ACAM) en 2005, puis fusionna avec le comité des entreprises d'assurances, la commission bancaire et le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement pour former l'Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP).

¹²⁴⁰ Un premier rapport fut rendu le 1^{er} juin 1996 en application de l'article 83 de la loi n°95-101 sur l'environnement, sur la gestion du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Ce document ne répondant pas à l'ensemble des préoccupations du gouvernement (source : www.senat.fr/application-des-lois/a96962548.html), un second rapport fut déposé en août 1997 (GOUVERNEMENT FRANÇAIS, La gestion du régime légal d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles - Rapport présenté par le gouvernement au parlement, en application de l'article 88 de la loi n°96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, Paris, La documentation française (Ed.), 1997, 46 p.).

¹²⁴¹ *Idem.*

¹²⁴² MIQUEL Gérard, *Rapport au nom de la commission des finances du Sénat – Projet de loi de finances 2014 - Mission « écologie, développement et mobilité durables » et compte d'affectation spéciale « aides à l'acquisition de véhicules propres »*, *Doc. parl. S.*, 2013, www.senat.fr/commission/fin/pjlf2014/np/np10a/np10a10.html

¹²⁴³ Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JORF n°175 du 31 juillet 2003, page 13021.

¹²⁴⁴ Ces travaux de prévention pourront être :

-des travaux à maîtrise d'ouvrage privée réalisés dans le cadre d'un PPRN sur des biens couverts par le régime « cat nat » (loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JORF n°175 du 31 juillet 2003, page 13021.) ;

-des travaux à maîtrise d'ouvrage publique dans les communes couvertes par un PPRN (loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, JORF n°304 du 31 décembre 2005, page 20597, texte n°1 – voir aussi loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, JORF n°303 du 31 décembre 2006, page 20285, texte n°3) ;

PPRN et de mise en place d'actions d'information préventive¹²⁴⁵, ou encore de cartographie du risque d'inondation¹²⁴⁶.

S'agissant des risques littoraux, ces derniers étaient initialement exclus du champ d'application du FPRNM. Le risque de submersion marine fit toutefois l'objet d'une intégration a posteriori, à la suite de la tempête Xynthia, par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement¹²⁴⁷. La loi du 29 décembre 2010¹²⁴⁸ permet en outre une prise en charge des travaux de mise en conformité des digues domaniales entrepris dans le cadre d'un PSR, tandis que la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011¹²⁴⁹ envisage le financement des ouvrages de prévention ou de protection des risques littoraux, même en l'absence de PPRN approuvé.

Le risque d'érosion n'a pour sa part pas fait l'objet d'une telle intégration, au regard de son caractère progressif, étalé dans le temps : partant, les personnes menacées par ce type de risque ne pourront bénéficier d'aucune mesure d'acquisition amiable ou d'expropriation financée par le FPRNM. Seul un péril lié à un mouvement de terrain rapide (effondrement de falaise) ou à une submersion marine, phénomènes brusques par nature, pourra être invoqué.

Cet état de fait trouve illustration dans le récent jugement rendu par le tribunal administratif de Bordeaux le 25 septembre 2014¹²⁵⁰ : en l'espèce, les propriétaires de l'immeuble « Le Signal », sur la plage de Soulac-sur-mer, menacés par l'effritement du front de la dune de sable supportant leur habitation, réclamaient que le préfet, la commune et la communauté de communes en présence soit enjoins de réaliser des travaux de sécurisation, ou à défaut, d'engager les démarches nécessaires à l'acquisition ou à l'expropriation de leur bien avec l'appui du fonds Barnier. Ils se virent déboutés de leur demande. Le tribunal administratif de Bordeaux considéra en effet que la nature du phénomène naturel affectant l'immeuble avait « ménagé le temps nécessaire à l'édition de mesures de sécurité » et que la situation ne pouvait être comparée « ni à celle d'une habitation construite sous le niveau de la mer et dont les occupants pourraient se trouver pris au piège de leur résidence en cas de brusque submersion marine, ni à celle d'une maison édifiée sur une falaise menaçant de s'écrouler à tout moment et sans préavis ». Il conclut ainsi au rejet de la requête, confortant le préfet dans son refus d'engager une procédure d'expropriation. Ce jugement a été récemment confirmé

-des travaux effectués par l'Etat (loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, JORF n°303 du 31 décembre 2006, page 20285, texte n°3).

¹²⁴⁵ Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, JORF n°304 du 31 décembre 2005, page 20597, texte n°1.

Pour un relevé exhaustif de ces modifications, Cf. MIQUEL Gérard, *op.cit.*

¹²⁴⁶ Loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, JORF n°304 du 30 décembre 2012, page 20859, texte n°1.

¹²⁴⁷ Article 222 - loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°160 du 13 juillet 2010, page 12905, texte n°1.

¹²⁴⁸ Article 156 - loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, JORF n°302 du 30 décembre 2010, page 23033, texte n°1.

¹²⁴⁹ Loi n°2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, JORF n°301 du 29 décembre 2011, page 22510, texte n°2.

¹²⁵⁰ TA Bordeaux, 25 sept. 2014, Syndicat secondaire Le Signal, n° 1301417.

par la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, par une décision en date du 9 février 2016¹²⁵¹.

Interrogé sur l'absence de prise en compte du risque d'érosion par le dispositif Barnier, le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE) souligna pour sa part la différence entre les éboulements de falaise de craie de la Manche, comme à Criel-sur-Mer¹²⁵², lesquels impliquaient « *des roches massives dont les ruptures interviennent inopinément* » ainsi que « *des phénomènes de circulation d'eau douce provenant du milieu terrestre engendrant alors un mouvement de terrain* », et les phénomènes d'érosion des côtes aquitaines, comme à Soulac-sur-mer, « *composées de matériaux meubles [...], où une protection est envisageable et où l'évolution du phénomène est lente mais aussi dépendante du transit sédimentaire marin qui tantôt crée un recul du trait de côte ou à l'inverse des dépôts* »¹²⁵³.

A ce jour, l'intégration du risque d'érosion au dispositif du FPRNM est envisagée par certains acteurs : la question a notamment été discutée lors de l'atelier de travail sur les risques côtiers organisé à l'occasion des Assises Nationales des Risques Naturels de décembre 2013¹²⁵⁴, et plus récemment, à l'occasion du séminaire de restitution de l'appel à projet national « relocalisation des biens et activités, cinq territoires en expérimentation » le 30 juin 2015¹²⁵⁵. Cette intégration permettrait de corriger une inégalité de fait entre les propriétaires de biens situés sur des falaises rocheuses, et les propriétaires de biens situés sur des terrains sableux. Celle-ci représenterait par ailleurs un défi supplémentaire pour le FPRNM qui est encore fragile d'un point de vue financier : ses limites ont en effet pratiquement été atteintes à la suite de la tempête Xynthia¹²⁵⁶ et des inondations varoises survenues au cours de l'année 2010. Aux fins de racheter les immeubles sinistrés, 315,7 millions d'euros avaient alors été

¹²⁵¹ CAA Bordeaux, 9 fév. 2016, n°14BX03289 : « *Il ressort des pièces du dossier que depuis les années 1965-1970, le trait de côte au droit du Signal recule, sans aucun signe de stabilisation à venir. La bonne connaissance scientifique, attestée par les divers rapports joints au dossier, de ce phénomène naturel, dont l'évolution régulière a pu être observée depuis près d'un demi-siècle et de manière accentuée depuis la tempête Xynthia, a permis l'édiction de mesures [...] propres à assurer, bien en amont de la réalisation du risque en cause, la sécurité des personnes. Dans ces conditions, le risque de submersion marine qui pèse sur l'immeuble du Signal ne pouvait, à la date de la décision contestée, être regardé comme menaçant gravement des vies humaines [...]. Par suite, ne peut qu'être écarté le moyen que serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation la décision implicite du préfet de la Gironde refusant d'engager la procédure d'expropriation prévue par cet article* ».

¹²⁵² Cf. *infra*, p. 432.

¹²⁵³ Question ministérielle n°29717 de Pascale GOT, Question publiée au JO le : 18/06/2013 page : 6342, Réponse publiée au JO le : 30/12/2014 page : 10924.

¹²⁵⁴ MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE, *Risques côtiers : quels outils et quelle stratégie d'aménagement pour les territoires littoraux ? – compte-rendu de l'atelier n°7, Assises nationales des risques naturels, 2 et 3 décembre 2013*, MEDDE (Ed.), 2013, p. 14, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ATELIER_7_ANRN2013.pdf

¹²⁵⁵ MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE (MEDDE), *Vers la relocalisation des activités et des biens : cinq territoires en expérimentation, Actes du séminaire national de restitution du 30 juin 2015*, Paris, MEDDE (Ed.), 2015, p. 74, http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/AAPR_ActesS_R_ministere20150630_V20160205_cle01dc58.pdf

¹²⁵⁶ Le rapport d'information présenté par Monsieur Jean-Louis LEONARD pour la mission d'information sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia soulignait dès juillet 2010 que « *les ressources seront insuffisantes pour financer les dépenses qui lui incombent après la tempête* » (LEONARD Jean-Louis, *Rapport d'information présenté pour la mission d'information sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia*, Paris, Assemblée Nationale (Ed.), juillet 2000, p. 45).

mobilisés par le FPRNM au titre de Xynthia, et 12,3 millions d'euros au titre des événements du Var¹²⁵⁷. Face au « *quasi-assèchement de sa trésorerie fin 2010* »¹²⁵⁸, le fonds dut être renfloué par une avance de l'Etat au titre de l'article L561-3-II du code de l'environnement : une somme de 65 millions d'euros fut ainsi versée au FPRNM en 2011. Le remboursement de cette avance fut effectué par le biais de la CCR : une partie du dividende annuel de la caisse - 100 millions d'euros - fut affectée au FPRNM, qui put ensuite y puiser un peu plus de 65 millions d'euros (correspondant au montant de l'avance assorti des intérêts) et les reverser à l'Etat¹²⁵⁹.

En outre, afin de mettre en adéquation les ressources et les missions du fonds Barnier, le taux de prélèvement sur les surprimes d'assurances « dommages aux biens » fut progressivement augmenté. Fixé à 2% par arrêté du 4 août 2003¹²⁶⁰, il fut ensuite porté à 4% par arrêté du 29 septembre 2006¹²⁶¹, et atteint ainsi la limite posée par la loi du 30 juillet 2003¹²⁶². Ce seuil fit l'objet d'une élévation par la loi du 24 décembre 2007¹²⁶³ qui le porta à 8%, puis de la loi du 27 décembre 2008¹²⁶⁴, dernière en date, fixant un taux maximal de 12%.

Toutefois après 2008, les missions du FPRNM ont continué de se multiplier, sans nouveau renforcement financier. Au moment de l'ouverture des possibilités d'acquisitions et d'expropriations post-catastrophes, le professeur Le Louarn s'alarmait de ce qu'il estimait être « un dévoiement du fonds Barnier, qui n'aura jamais les moyens de cette nouvelle mission, même au prix d'une augmentation des primes d'assurances »¹²⁶⁵. De même, lorsque fut proposée l'augmentation du taux de prise en charge des travaux d'élaboration des PPR, Hervé Mariton, rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances pour 2014 se prononçait en ces termes : « *le rapporteur spécial estime dangereux de solliciter toujours plus un fonds sans prévoir de financements complémentaires* »¹²⁶⁶. Le sénateur Gérard Miquel estimait pour sa part que le fonds Barnier

¹²⁵⁷ COUR DES COMPTES, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var - Rapport public thématique*, Paris, La Documentation Française (Ed.), juillet 2012, p. 18.

¹²⁵⁸ *Ibid.*, p. 116.

¹²⁵⁹ Opération prévue à l'article 38 de la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 (JORF n°302 du 30 décembre 2010, page 23033, texte n°1). La Cour des comptes souligne « *qu'un tel dispositif doit rester exceptionnel, le dividende de la caisse centrale de réassurance n'ayant aucune raison d'être affecté a priori avant même de connaître son montant exact, qui est fixé par le conseil d'administration au moment de l'arrêté des comptes en avril* » (COUR DES COMPTES, *op.cit.*, p. 116).

¹²⁶⁰ Arrêté du 4 août 2003 portant modification de l'article A125-1 du code des assurances, JORF n°199 du 29 août 2003, page 14749, texte n°27.

¹²⁶¹ Arrêté du 29 septembre 2006 fixant le taux de prélèvement du fonds de prévention des risques naturels majeurs, JORF n°239 du 14 octobre 2006, page 15281, texte n°44.

¹²⁶² Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JORF n°175 du 31 juillet 2003, page 13021.

¹²⁶³ Loi n°2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, JORF n°300 du 27 décembre 2007, page 21211, texte n°2.

¹²⁶⁴ Loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, JORF n°302 du 28 décembre 2008, page 20224, texte n°1.

¹²⁶⁵ LE LOUARN Patrick, « Le droit dans la tempête », 2012.

¹²⁶⁶ MARITON Hervé, *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 – annexe n°13 : écologie, développement et mobilité durables – prévention des risques – conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, Doc. parl. AN., n°1428, 2013, p. 43.

était « en mesure de faire face à ces nouvelles dépenses », mais recommandait prudence en la matière, rappelant que « *l'inadéquation entre ses dépenses et ses recettes avait, dans un passé récent, incité le Parlement à rechercher une extension de ses ressources* »¹²⁶⁷.

A ce jour, aucun renforcement de l'approvisionnement financier du FPRNM ne semble pourtant envisagé. Le 12 février 2015, le ministère de l'écologie répondait en ce sens à la question écrite soumise par Monsieur Jean-Paul Fournier, précisant « *qu'à ce stade, sauf catastrophe de grande envergure, le FPRNM devrait être en mesure de faire face aux demandes d'acquisitions éligibles qui seront faites après examen des situations au cas par cas* »¹²⁶⁸. Ainsi, le ministère reconnaît que la fiabilité du FPRNM pourrait être remise en cause en cas d'évènement de grande ampleur.

3) Le possible recours aux fonds communautaires

Aux côtés des mécanismes internes de socialisation, existe également une solidarité européenne face aux effets dévastateurs des catastrophes naturelles. A l'occasion de la révision du Traité des Communautés européennes en 2001 (TCE, ou Traité de Nice¹²⁶⁹), une référence aux catastrophes naturelles fut introduite à l'article 100.2, devenu l'article 122 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne de 2012 (TFUE, ou Traité de Rome¹²⁷⁰). Cet article prévoit notamment qu'en cas de difficultés ou menace sérieuse de graves difficultés en raison de catastrophes naturelles, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, pourra accorder une assistance financière communautaire aux Etats membres de l'Union. Roland Nussbaum relève cependant que cette disposition « *n'a pas encore été explicitée depuis, ni a fortiori mise en œuvre* »¹²⁷¹. Les aides communautaires attribuées au titre des catastrophes naturelles à l'heure actuelle proviennent en effet du Fonds de Solidarité de l'Union Européenne (FSUE) créé par le règlement n°2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002¹²⁷² qui ne se réfère aucunement à l'article 122 du TFUE. Ce fonds a vocation à venir en aide aux Etats membres de l'Union ainsi qu'aux Etats dont l'adhésion est en cours de négociation, en cas de catastrophe naturelle comportant de graves répercussions sur les conditions de vie, le milieu naturel ou l'économie d'une ou plusieurs régions ou d'un ou plusieurs pays¹²⁷³.

¹²⁶⁷ MIQUEL Gérard, *op.cit.*

¹²⁶⁸ Rép. min. à la QE n°14136 du 11 décembre 2014, JO Sénat, 12 février 2015, page 323.

¹²⁶⁹ Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union Européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, JOCE C 80 du 10 mars 2001, p. 1-87.

¹²⁷⁰ Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, JOUE C 326 du 26 octobre 2012, p. 47-390.

¹²⁷¹ NAUSSBAUM Roland, « La résilience des sociétés vue au travers du prisme des assurances : une comparaison internationale », *Annales des Mines – Responsabilité et Environnement*, 2013/4, n°72, p. 44.

– Voir aussi NAUSSBAUM Roland, « Articuler assurance et solidarité dans le financement de la réparation des dommages causés par les catastrophes naturelles : un objectif pour l'Union européenne du 21ème siècle ? », in SOCIETE FRANCAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (SFDE), *La prévention des risques naturels. Bilan et perspectives en droit national et en droit comparé*, actes du colloque national de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, Biarritz, 8 et 9 novembre 2007, sous la dir. De Serge SOUMASTRE, Paris, MEEDM (Ed.), 2007, p. 139-161.

¹²⁷² Règlement CE n°2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de Solidarité de l'Union Européenne, JO L 311/3 du 14 novembre 2002.

¹²⁷³ Cf. considérant n°5 et article 2 alinéa 1^{er} du règlement n°2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 précité.

Cette aide n'est cependant pas systématique : pour être accepté, le dossier de demande d'assistance devra ainsi respecter certaines conditions. La demande d'intervention devra être présentée à la Commission dans un délai de dix semaines suivant le premier dommage survenu. La demande devra faire état de l'évaluation des dommages, du coût de réparation de ces derniers, et des autres sources de financement sollicitées ou obtenues. La Commission décidera, au regard de ces informations, de la transmission du dossier au Parlement européen et au Conseil, qui statueront alors sur la délivrance des crédits budgétaires proposés. Sitôt ces derniers disponibles, un accord est passé entre l'Etat demandeur et la Commission, et la subvention versée en intégralité¹²⁷⁴. L'accès aux ressources du Fonds de Solidarité de l'Union Européenne (FSUE) ne sera rendu possible qu'en présence de dégâts directs¹²⁷⁵ dont le coût excéderait 3 milliards d'euros « aux prix 2002 »¹²⁷⁶, ou 0,6% du revenu national brut¹²⁷⁷, soit 13 milliards d'euros pour la France si l'on s'en réfère au revenu national brut de l'année 2014¹²⁷⁸. En présence de circonstances exceptionnelles, une participation pourra intervenir en deçà des seuils précités, à la condition que deux Etats voisins soient touchés par les mêmes événements ou que les effets dévastateurs d'une catastrophe affectent de manière grave et durable les conditions de vie de la majeure partie de la population d'une région (exigence d'un périmètre continu)¹²⁷⁹. Cette aide « régionale » ne pourra toutefois pas excéder 7,5% du budget annuel du FSUE¹²⁸⁰.

Le FSUE a pu être mobilisé en 2009 pour gérer les dommages dus au tremblement de terre de l'Aquila, en Italie, pour un montant de plus d'un demi-milliard d'euros¹²⁸¹, de l'ouragan « Klaus » dans le sud-ouest de la France¹²⁸², mais aussi de la tempête Xynthia en 2010. Dans ce dernier cas, les dommages furent chiffrés à 2,379 milliards d'euros¹²⁸³ : le seuil d'intervention du FSUE n'ayant pas été atteint, la procédure d'intervention « régionale » fut mise en œuvre au regard du caractère « hors du commun »¹²⁸⁴ de la catastrophe. 58 communes de Charente-Maritime et 10 communes vendéennes purent en bénéficier.

¹²⁷⁴ Cf. articles 4 et 5 du règlement n°2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 précité.

¹²⁷⁵ Les pertes de revenus liées à l'interruption des activités économiques ou les services écosystémiques de « pompage de carbone » assurés par des forêts détruites, sont considérés comme des dommages indirects de catastrophes naturelles et ne sont donc pas pris en compte dans le calcul du montant des dégâts (COMMISSION EUROPEENNE, *Fonds de solidarité de l'Union européenne – rapport annuel pour 2009*, Bruxelles, Commission européenne (Ed.), 23 mars 2011, p. 5).

¹²⁷⁶ En 2009, les 3 milliards « en prix de 2002 » correspondaient à une somme de 3,398 milliards d'euros pour la France (Cf. COMMISSION EUROPEENNE, *Fonds de solidarité de l'Union européenne – rapport annuel pour 2009*, p. 5-6).

¹²⁷⁷ Article 2 alinéa 2 du règlement n°2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 (règlement instituant le Fonds de Solidarité de l'Union Européenne, JO L 311/3 du 14 novembre 2002).

¹²⁷⁸ D'après les chiffres fournis par l'INSEE, le revenu national brut français pour l'année 2014 serait de 2174,5 milliards d'euros (http://www.insee.fr/fr/themes/comptes-nationaux/tableau.asp?sous_theme=1&xml=t_1115).

¹²⁷⁹ Cf. considérant n°6 et article 2 du règlement n°2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 précité.

¹²⁸⁰ Article 2 alinéa 2 du règlement n°2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 précité.

¹²⁸¹ Voir COMMISSION EUROPEENNE, *Fonds de solidarité de l'Union européenne – rapport annuel pour 2009*, 2011. Pour rappel, ce séisme avait entraîné la mort de 300 personnes ainsi que la destruction d'habitations, d'entreprises, de bâtiments publics et d'infrastructures de base. Le coût des dommages subis était évalué à plus de 10 milliards d'euros, soit 0,67% du revenu national brut italien.

¹²⁸² En l'occurrence, les dommages avaient atteint 3,805 milliards d'euros (COMMISSION EUROPEENNE, *Fonds de solidarité de l'Union européenne – rapport annuel pour 2009*, p. 5).

¹²⁸³ Estimation des dégâts en date d'avril 2010 (Cf. LE LOUARN Patrick, « Le droit dans la tempête », p. 64).

¹²⁸⁴ Cette formulation se retrouve à l'article 2 du règlement n°2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 (règlement instituant le Fonds de Solidarité de l'Union Européenne, JO L 311/3 du 14 novembre 2002).

Quoiqu'efficace, l'intervention du fonds de solidarité demeure cependant limitée au financement de la réparation des dommages non assurables : seront ainsi visées la réhabilitation des infrastructures de base ou encore les frais de relogement d'urgence. Les indemnisations de dommages causés aux biens privés ne seront pas éligibles au dispositif : le FSUE ne pourra ainsi pas suppléer le financement des acquisitions ou expropriations préventives menées au titre du fonds Barnier, ni même renflouer la trésorerie des sociétés d'assurance ou celles de l'Etat à des fins d'assurance ou de réassurance. Les sommes versées au titre du FSUE devront d'ailleurs être remboursées dans le cas où une indemnisation par un tiers interviendrait a posteriori¹²⁸⁵. Pour finir, les dommages réparés par l'intermédiaire d'autres dispositifs d'aide communautaire ou internationaux ne pourront pas bénéficier des ressources du fonds. Au regard de l'ensemble de ces éléments, le sénateur Alain Anziani évoquait en 2010, une manifeste « rigidité du dispositif actuel de la FSUE »¹²⁸⁶, et soulignait l'existence de réflexions sur la révision du règlement du FSUE, en vue d'une plus grande souplesse.

Il apparaît par ailleurs que certains Etats n'ont pas de dispositifs de solidarité aussi aboutis que le modèle français, par manque de moyens ou de volonté : ils sont ainsi beaucoup plus tributaires des aides communautaires. Aussi, en cas de catastrophe de grande ampleur, le coût des dommages non assurables dans ces pays pourrait se révéler pharaonique, et réduire d'autant les aides accordées aux autres Etats au titre du FSUE. Cette situation pourrait être perçue comme une injustice faite aux Etats ayant fait de réels efforts quant à l'évitement, la minimisation ou l'indemnisation des effets dommageables de la catastrophe, qui bénéficieront moins de la solidarité de l'Union que certains de leurs voisins n'ayant pas eu l'ambition de la prévention ou de la résilience. Afin d'éviter une telle situation, Roland Nussbaum penche en faveur d'une promotion de la prévention au sein des Etats membres, sans nécessairement imposer un système assurantiel par le biais d'une nouvelle directive¹²⁸⁷.

Au-delà du FSUE, il reste par ailleurs à noter que d'autres sources de financement européennes pourront être sollicitées pour faire face aux effets d'un cataclysme. A la suite de la tempête Xynthia, des crédits du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER)¹²⁸⁸ furent ainsi redéployés et affectés à la restauration des digues endommagées lors de la catastrophe¹²⁸⁹. Les concours combinés du FSUE et du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) permirent ainsi de débloquer 40,6 millions d'euros d'aide à la France¹²⁹⁰.

¹²⁸⁵ Articles 3 et 8 du règlement n°2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 précité.

¹²⁸⁶ ANZIANI Alain, *Xynthia : les leçons d'une catastrophe – rapport d'information au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia*, Doc. parl., n°554, 10 juin 2010, p. 53.

¹²⁸⁷ NUSSBAUM Roland, « Articuler assurance et solidarité dans le financement de la réparation des dommages causés par les catastrophes naturelles : un objectif pour l'Union européenne du 21^{ème} siècle ? », p. 152.

¹²⁸⁸ Le FEDER vise à corriger les déséquilibres entre les régions des Etats-membres de l'Union Européenne. Il encourage le développement économique et social des régions, au travers du financement d'infrastructures, d'aides aux entreprises, de mesures d'assistance technique ou de participation à divers programmes de développement locaux.

¹²⁸⁹ ANZIANI Alain, *Xynthia : les leçons d'une catastrophe – rapport d'information au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia*, , p. 84.

¹²⁹⁰ COUR DES COMPTES, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var - Rapport public thématique*, p. 18.

Des crédits du Fonds Social Européen (FSE)¹²⁹¹ furent également réaffectés en faveur des zones impactées pour les dépenses non éligibles au FSUE¹²⁹² (financement de l'accompagnement des publics agricoles par la chambre d'agriculture locale, ou encore de l'accompagnement à la création et à la reprise d'entreprises par la chambre des métiers et de l'artisanat)¹²⁹³.

CONCLUSION DE SECTION 2 :

Afin d'indemniser les victimes de dommages dus aux risques littoraux, deux voies pourront être empruntées. Le recours contentieux en premier lieu, qui confrontera le demandeur à de multiples responsabilités impliquant les propriétaires ou gestionnaires de la première frange côtière, mais aussi les autorités publiques. Il est probable que dans les années à venir ces recours soient canalisés vers les autorités dotées de la compétence GEMAPI. Le recours aux mécanismes de socialisation en second lieu, à savoir le régime d'indemnisation « cat nat », associant assureurs, assurés et Etat, et le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) permettant d'acquérir, voire d'exproprier les biens sinistrés demeurant soumis au risque d'un nouvel événement majeur. Ces deux outils ont jusque ici permis de venir en aide à de nombreuses personnes victimes de la réalisation de risques naturels majeurs, à l'instar de la tempête Xynthia. Si le risque de submersion est couvert par l'ensemble du dispositif actuel, le risque lié à l'érosion du littoral demeure cependant exclu du champ d'application du FPRNM. Bien qu'efficaces jusqu'à ce jour, les outils de la socialisation n'en sont pas moins limités : toujours plus sollicités, et devant affronter toujours plus de risques exacerbés par le changement climatique, leur équilibre financier demeure fragile. Aussi, bien que leurs champs d'application ne se recoupent pas, les mécanismes de socialisation internes nécessiteront parfois d'être coordonnés avec les systèmes de solidarité communautaires.

CONCLUSION DE CHAPITRE 1 :

La lutte contre les risques climatiques d'érosion et de submersion se présente comme une stratégie de gestion du trait de côte à la fois impactante pour les équilibres naturels, et ne permettant pas d'assurer un niveau de risque zéro. Bénéficiant d'un encadrement juridique favorable à leur mise en œuvre, les techniques de défense contre la mer, qu'elles soient « dures » ou « douces », traduisent un refus d'accepter les évolutions naturelles du rivage et une volonté de protéger les biens et les personnes « contre vent et marées ».

La charge de ce refus du risque a pesé pendant longtemps sur les épaules des propriétaires ou gestionnaires de digues, ou sur les collectivités qui intervenaient dans le cadre de DIG. Elle

¹²⁹¹ Le FSE a pour objet le financement de formations ou de projets qui favoriseront la création d'emplois ou l'accès à l'emploi.

¹²⁹² ANZIANI Alain, *Xynthia : les leçons d'une catastrophe –rapport d'information au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia*, p. 54.

¹²⁹³ Source : site internet « L'Europe s'engage en France » : cartobenef.asp-public.fr/cartobenef/

était alors éparpillée entre une multitude d'acteurs, et en résultait un manque de cohérence d'action. Afin de pallier ce manque de vision globale, le législateur prit la décision de créer une compétence unique, regroupant la gestion des eaux, des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), et de la confier aux pouvoirs publics locaux. Ces derniers seront amenés à définir et mettre en œuvre un programme d'action de prévention contre les inondations marines sur l'ensemble de leur territoire et pourront établir une taxe pour financer les mesures prises dans l'exercice de cette nouvelle compétence.

La GEMAPI, au service des citoyens et activités exposés aux submersions marines, constitue un nouveau levier de prise en charge collective du risque financé par les contribuables, et fait ainsi de la défense contre la mer une charge publique en devenir. La nouvelle compétence GEMAPI, s'exerçant à un échelon local ou à l'échelle d'un bassin ou sous-bassin versant, pourra par ailleurs exercer une certaine influence sur la gestion des espaces naturels littoraux (chapitre 2).

Chapitre 2/ L'appropriation publique de la défense contre la mer, un système complexe générateur d'obligations

Les stratégies de défense contre la mer se révèlent à la fois coûteuses et complexes quant à leur mise en œuvre. Dans l'idéal, le choix d'y recourir doit résulter d'une réflexion globale à l'échelle d'une cellule sédimentaire ou des ensembles écologiques impactés. Par ailleurs, le fait de recourir à la défense ne doit pas empêcher de mener des réflexions a posteriori sur l'impact de cette décision. Afin d'éviter une gestion du trait de côte irréfléchie ou morcelée en matière de prévention des submersions, le législateur a souhaité désigner une autorité référente, chargée de la mise en œuvre d'une compétence globale de gestion de l'eau, des milieux aquatiques, et de prévention des inondations (GEMAPI). Il a pour cela confirmé le rattachement de la défense contre la mer aux compétences publiques (section 1). Ce rattachement permet d'imposer un certain nombre d'obligations aux populations littorales, ainsi qu'aux responsables d'espaces naturels côtiers (section 2).

Section 1/ L'appropriation publique de la défense contre la mer : un système complexe et multi-scalaire

La défense contre la mer est directement liée à l'exercice de la compétence GEMAPI (§1). Cette compétence est localement confiée à des personnes publiques, qui peuvent différer selon le pas de temps et le territoire considéré (§2).

§1) La défense contre la mer et la compétence GEMAPI : quelles relations ?

La défense contre la mer constitue l'une des missions permettant d'exercer la compétence GEMAPI (A). L'exercice de cette compétence devra s'effectuer dans le respect des orientations posées par les outils de planification liés à la directive-cadre sur l'eau et à la directive inondations (B).

A/ La défense contre la mer, une mission au service de la compétence GEMAPI

La compétence GEMAPI est exercée par le biais des missions définies au 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L211-7 du code de l'environnement, à savoir :

« 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;

2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau [...] ;

5° La défense contre les inondations et contre la mer ;

8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ».

Le juriste Philippe Marc, dont les travaux¹²⁹⁴ ont inspiré la création des établissements publics territoriaux de bassin, insiste sur la nécessité de bien distinguer entre missions et compétence¹²⁹⁵ : les missions, figurant aux 1°, 2°, 5° et 8° de L211-7 du code de l'environnement, ne sont en effet que les modalités de mise en œuvre de la compétence GEMAPI, laquelle désigne une sphère d'activité particulière. Ces mêmes missions ne sont d'ailleurs pas réservées au seul service de la compétence GEMAPI, et leur mobilisation aux fins d'exercer d'autres compétences doit rester envisageable. La préservation de la biodiversité et la restauration ou le maintien du bon état écologique des eaux, ne relèvent par exemple pas de la GEMAPI, mais peuvent nécessiter la réalisation d'opérations d'aménagement du bassin (article L211-7-1° du code de l'environnement), d'entretien des cours d'eau (L211-7-2°) ou de restauration des sites, écosystèmes aquatiques, zones humides et zones boisées riveraines (L211-7-8°).

Selon Philippe Marc, la spécificité de la GEMAPI réside dans sa finalité première, à savoir la prévention des inondations : les aménagements, opérations d'entretien, de défense, de protection et de restauration visés par les 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L211-7 du code de l'environnement ne constitueraient ainsi que des outils permettant de poursuivre cette finalité. L'auteur relève en ce sens que la taxe GEMAPI¹²⁹⁶ se limite au financement de travaux de réduction des risques d'inondation et des dommages causés aux personnes et aux biens, ou encore que les mécanismes de SUP ou de mise à disposition liés la GEMAPI¹²⁹⁷ ont pour seule vocation la prévention des inondations et submersions. Il rejette ainsi l'idée selon laquelle la compétence du grand cycle de l'eau aurait été confiée par l'Etat¹²⁹⁸ aux collectivités territoriales au travers de la GEMAPI, et souligne que seules des missions ont été confiées, aux fins d'exercer une compétence de prévention des inondations. En vertu de cette interprétation, il n'y a donc pas de « GEMA » d'un côté, et de « PI » de l'autre. Il n'y a qu'une compétence globale, de gestion de l'eau au service de la prévention des inondations.

La « défense contre les inondations et contre la mer » mentionnée au 5° de l'article L211-7 du code de l'environnement, serait ainsi l'une des missions concourant à l'objectif de prévention des inondations porté par la GEMAPI. Les composantes de cette mission sont définies par déduction, à la suite d'une comparaison avec les autres missions mentionnées à l'article L211-7 du code de l'environnement, parmi lesquelles la maîtrise des eaux pluviales et de

¹²⁹⁴ MARC Philippe, *Les cours d'eau et le droit*, Paris, Johanet (Ed.), 2006, 305 p.

¹²⁹⁵ Les propos de Philippe MARC repris dans les développements suivants sont issus d'un entretien mené le 5 août 2015. L'analyse de Philippe MARC devrait par ailleurs faire l'objet d'un futur article.

¹²⁹⁶ Cf. *infra*, p. 321.

¹²⁹⁷ Cf. *infra*, p. 335 et suivantes.

¹²⁹⁸ En vertu du rapport annuel du Conseil d'Etat rendu en 2010 sur le thème de « L'eau et son droit », l'Etat et ses établissements publics sont en effet responsables du grand cycle de l'eau : « A l'avenir, l'Etat devra mieux distinguer entre la gestion du grand cycle et du petit cycle de l'eau dont la responsabilité est confiée aux collectivités territoriales et souvent subdélégée. L'Etat doit laisser la gestion du second en la simplifiant, à ces collectivités qui le maîtrisent bien et se saisir de la gestion, encore très déficiente, du premier, qui est de sa responsabilité et qu'il n'assume pas aujourd'hui » (CONSEIL D'ETAT, *L'eau et son droit* – Rapport public, Paris, La Documentation française (Ed.), 2010, p. 121). La Haute juridiction définit par ailleurs ce qu'elle entend par « petit cycle de l'eau » : « le petit cycle de l'eau vise la gestion des services locaux d'eau potable et d'assainissement – en bref, l'eau dans les tuyaux – tandis que la gestion du grand cycle vise celle de la ressource à l'état naturel » (*Ibid.*, p. 398).

ruissellement, la lutte contre l'érosion des sols et contre la pollution des eaux, la protection et conservation des eaux superficielles et souterraines, ou encore le portage de l'animation et de la concertation autour des SAGE. La mission de « défense contre les inondations et contre la mer » comprendrait ainsi la surveillance, la régularisation administrative, l'entretien et la gestion des ouvrages de défense existants. Elle couvrirait également la réalisation d'études et la mise en œuvre d'une stratégie préventive globale pouvant conduire à la réalisation d'opérations de protection telles que l'édification de nouveaux systèmes d'endigements, ou encore à la destruction d'anciens ouvrages ne répondant plus à la stratégie définie.

Cet exercice de répartition par déduction ne fonctionne cependant pas toujours. Il sera pris pour exemple l'exercice de restauration des cordons dunaires : celui-ci relève-t-il de la défense contre la mer (5°) ou de la lutte contre l'érosion des sols (4°) ? En la matière, le ministère précise son intention de dissocier très clairement la compétence GEMAPI des opérations de gestion du trait de côte¹²⁹⁹. Or, à moins de ne s'en tenir qu'à une vision de défense lourde, les missions de prévention des submersions marines et de gestion du trait de côte sont étroitement liées. La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGTC) préconise ainsi la prise en compte de l'érosion côtière dans les plans de gestion des risques d'inondation et la réalisation de plans de PPR multi- risques, traitant à la fois de la submersion marine et de l'érosion côtière¹³⁰⁰. Une précision sur la possibilité de mobiliser la compétence GEMAPI à des fins de mise en œuvre de techniques de défense douce apparaît donc souhaitable en l'état actuel des textes : il semble que cette demande ait été entendue par le comité de suivi de la SNGTC, lequel préconise de clarifier la question de la mobilisation des mesures de prévention de l'érosion littorale pour l'exercice de la GEMAPI¹³⁰¹.

Face à ces difficultés d'interprétation, les services de l'Etat ont entrepris de détailler les composantes de chaque mission ne pouvant pas concourir à l'exercice de la GEMAPI : à l'occasion d'une présentation réalisée devant la commission locale de l'eau (CLE) du SAGE de l'estuaire de la Loire, la direction départementale des territoires de la Loire a par exemple précisé que le 9° de l'article L211-7 mentionnant les « *aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile* » visait en réalité les systèmes de défense incendies, et non les digues, et que le 10° du même article relatif aux missions d'exploitation, d'entretien et d'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants, se limitait pour sa part aux opérations menées sur les canaux de navigation, fossés agricoles, canaux d'irrigation ou encore canaux et fossés d'assainissement¹³⁰².

¹²⁹⁹ MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE (MEDDE), *Foire aux questions – loi MAPTAM et compétence GEMAPI – version projet*, MEDDE (Ed.), 2014, p. 8, http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/docs/gemapi/20140828_FAQ_GEMAPI_V2.pdf

¹³⁰⁰ MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE (MEDDE), *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte*, MEDDE (Ed.), juin 2012, p. 13.

¹³⁰¹ COMITE DE SUIVI DE LA STRATEGIE NATIONALE DE GESTION DU TRAIT DE COTE, *40 mesures pour l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique et à la gestion intégrée du trait de côte*, Paris, MEDDE (Ed.), octobre 2015, p. 15, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_du_Comite_National_de_Suivi-octobre_2015-V4.pdf

¹³⁰² DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE LA LOIRE, Présentation PowerPoint « Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – compétence GEMAPI »

A des fins de clarification, Philippe Marc propose pour sa part la création d'une nouvelle compétence, qui permettrait de stabiliser et de nommer les missions « hors GEMAPI » liées au grand cycle de l'eau, à savoir la préservation de la biodiversité et la restauration ou le maintien du bon état écologique des eaux¹³⁰³.

Plus globalement, l'exercice de la GEMAPI ne pourra pas s'affranchir d'une articulation avec les orientations de gestion définies à l'échelle du bassin versant : aussi, le recours à la défense contre la mer pour l'exercice de la compétence GEMAPI devra s'articuler avec les outils de planification applicables dans le domaine de l'eau (B).

B/ L'articulation avec les outils de planification dans le domaine de l'eau

Au 1^{er} janvier 2018, la compétence GEMAPI devrait entrer en application : celle-ci devra alors s'articuler avec les outils de planification liés à la gestion de l'eau (1) et à la prévention des risques à l'échelle du bassin versant (2). Il sera pris pour exemple le bassin Rhône-Méditerranée.

1) L'articulation de la compétence GEMAPI avec la directive-cadre sur l'eau

Le principe d'intervention à l'échelle du bassin a été posé par les lois sur l'eau du 16 décembre 1964¹³⁰⁴ et du 3 janvier 1992¹³⁰⁵. Il figure également dans la directive cadre sur l'eau¹³⁰⁶, entrée en vigueur le 22 décembre 2000 et transposée tardivement en France le 21 avril 2004¹³⁰⁷. Afin d'assurer cette gestion, un préfet coordonnateur de bassin¹³⁰⁸ est désigné, et des Agences de l'Eau¹³⁰⁹ et comités de bassins¹³¹⁰ ont été créés. Des Schémas Directeurs

réalisée devant la commission locale de l'eau du SAGE Estuaire de la Loire le 27 février 2015, p. 20, http://sage.loire.fr/upload/docs/application/vnd.ms-powerpoint/gemapi_cle_sage_Ira_27-2-15.ppt

¹³⁰³ Les propos de Philippe MARC repris dans les développements suivants sont issus d'un entretien mené le 5 août 2015. L'analyse de Philippe MARC devrait par ailleurs faire l'objet d'un futur article.

¹³⁰⁴ Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, JORF du 18 décembre 1964, page 11258.

¹³⁰⁵ Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JORF n°3 du 4 janvier 1992, page 187.

¹³⁰⁶ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOUE L 327 du 22 décembre 2000, pages 1-73.

¹³⁰⁷ Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JORF n°95 du 22 avril 2004 page 7327, texte n°1.

¹³⁰⁸ Article L213-7 du code de l'environnement : « *dans chaque bassin, le préfet de la région où le comité de bassin a son siège anime et coordonne la politique de l'Etat en matière de police et de gestion des ressources en eau afin de réaliser l'unité et la cohérence des actions déconcentrées de l'Etat en ce domaine dans les régions et départements concernés. En outre, il anime et coordonne la politique de l'Etat en matière d'évaluation et de gestion des risques d'inondation objet du chapitre VI du titre VI du livre V [...]* ».

¹³⁰⁹ Article L213-8-1 alinéa 1er du code de l'environnement : « *dans chaque bassin ou groupement de bassins visé à l'article L212-1, une agence de l'eau, établissement public de l'Etat à caractère administratif, met en œuvre les schémas visés aux articles L212-1 et L212-3, en favorisant une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques [...]* ».

Le périmètre d'intervention de l'Agence Rhône-Méditerranée couvre également la Corse.

¹³¹⁰ Article L213-8 alinéa 1^{er} du code de l'environnement : « *dans chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques visé à l'article L212-1, il est créé un comité de bassin [...]* ».

d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) interviennent enfin pour fixer des objectifs de qualité et de quantité des eaux de surface et souterraines d'un même bassin hydrographique¹³¹¹.

Se pose alors la question de l'articulation entre le SDAGE et les actions GEMAPI. En effet, si le SDAGE s'applique à l'échelle du bassin versant, les actions GEMAPI pourront être diligentées au niveau intercommunal, sans qu'un passage de relai vers des EPTB ou EPAGE, compétents à l'échelle du bassin ou sous-bassin hydrographiques,¹³¹² ne soit imposé. Pour éviter que ce type de différence d'échelon d'intervention ne s'installe dans le temps, et pour favoriser une action cohérente d'un point de vue hydrographique, la loi MAPTAM prévoit que les SDAGE « nouvelle génération », déterminent le bassin-versant, sous bassin-versant, ou groupe de sous bassins-versant sur lesquels la création ou l'extension d'un périmètre d'EPTB ou d'EPAGE est nécessaire¹³¹³. Afin de favoriser les regroupements, le législateur a également posé le principe selon lequel en l'absence de suivi des préconisations du SDAGE dans un délai de deux ans, le préfet initie lui-même la procédure de création ou d'extension de périmètre d'EPTB ou d'EPAGE. Le principe de libre administration des collectivités territoriales s'oppose toutefois à une adhésion automatique ou forcée à ces nouvelles structures : aussi, les organes délibérants des membres pressentis devront-ils valider le principe d'une adhésion¹³¹⁴. Pour finir, SDAGE et politique GEMAPI seront liés dans le sens où le recensement des ouvrages et infrastructures susceptibles de participer à la prévention des inondations s'appuiera notamment sur l'état des lieux dressés dans le cadre du SDAGE¹³¹⁵.

En Rhône-Méditerranée, le nouveau SDAGE, entré en vigueur en décembre 2015, intègre la GEMAPI dans son orientation fondamentale n°4 (OF n°4) intitulée « *renforcer la gestion de l'eau par bassin versant et assurer la cohérence entre aménagement du territoire et gestion de l'eau* ». Il encourage la structuration d'une maîtrise d'ouvrage à l'échelle du bassin¹³¹⁶ (OF n°4-07) ainsi que la reconnaissance de syndicats de bassin-versant comme EPAGE ou EPTB (OF n°4-08). Le secteur camarguais est notamment identifié comme secteur de réflexion prioritaire pour la constitution d'un EPTB ou EPAGE « Rhône Maritime », scénario qui devra faire l'objet d'un examen, au niveau du bassin, par la mission d'appui technique GEMAPI, et, au niveau du département, par la CDCI¹³¹⁷.

¹³¹¹ Article L213-1-IV du code de l'environnement.

¹³¹² Article L213-12 du code de l'environnement.

¹³¹³ Article 57-III de la loi MAPTAM.

¹³¹⁴ Article L213-12-III du code de l'environnement.

¹³¹⁵ Article 3 du décret n° 2014-846 du 28 juillet 2014 relatif aux missions d'appui technique de bassin, JORF n°0174 du 30 juillet 2014, page 12522, texte n°8.

¹³¹⁶ PREFET COORDONNATEUR DE BASSIN RHONE MEDITERRANEE, COMITE DE BASSIN THONE MEDITERRANEE, *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) 2016-2021*, 2015, p. 74-75, <http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/docs/sdage2016/docs-officiels/20151221-SDAGE-RMed-2016-2021.pdf>

¹³¹⁷ *Ibid.*, p. 74-77.

Le document préconise également l'intégration des priorités du SDAGE dans les Stratégies Locales de Gestion des Risques d'Inondation (SLGRI) en son orientation fondamentale n°4-02 : en conséquence, les SLGRI, liées à la « directive inondation » devraient contenir des dispositions en faveur de la constitution d'EPAGE ou EPTB¹³¹⁸.

2) L'articulation de la compétence GEMAPI avec la directive inondation

La directive inondation, en date du 23 octobre 2007¹³¹⁹, constitue également un instrument avec lequel les autorités GEMAPI devront composer. Transposée en droit français par la loi portant engagement nationale pour l'environnement (LENE) du 12 juillet 2010¹³²⁰ et par le décret n°2011-227 du 2 mars 2011 relatif à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation¹³²¹, la directive impose la mise en place d'une politique de prévention des inondations et des submersions, en plusieurs étapes. En premier lieu, a été établie une évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) dans chaque district hydrographique¹³²², évaluation fondée sur « *des informations historiques ou pouvant être facilement déduites, tels que des relevés historiques et des études sur les évolutions à long terme, en particulier l'incidence des changements climatiques* »¹³²³. En second lieu, à partir de cette évaluation ont été identifiés des territoires à risque important d'inondation (TRI), à l'échelle du bassin-versant. Sont également identifiés en tant que « TRI nationaux », les territoires pour lesquels une inondation pourrait avoir des conséquences de portée nationale¹³²⁴. Une cartographie des TRI est ensuite élaborée par le préfet coordonnateur de bassin, en association avec les parties prenantes : deux types de documents sont alors produits, à savoir une carte des surfaces inondables¹³²⁵ et une carte du risque d'inondation¹³²⁶. Sur la base de ces différents éléments, est élaboré un plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) qui fixe des objectifs à atteindre à l'échelon du bassin ou groupement de bassin ainsi

¹³¹⁸ *Ibid.*, p. 71 : « les PAPI et SLGRI doivent contribuer à l'atteinte des objectifs du SDAGE ».

¹³¹⁹ Directive n°2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, JOUE L288 du 6 novembre 2007, p. 27.

¹³²⁰ Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°160 du 13 juillet 2010, page 12905, texte n°1.

¹³²¹ Décret n°2011-227 du 2 mars 2011 relatif à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, JORF n°52 du 3 mars 2011, page 4130, texte n°5.

¹³²² Articles R566-1 et R566-2 du code de l'environnement. L'article R566-3 prévoit qu'à partir des EPRI des bassins ou groupements de bassin, le ministre en charge de la prévention des risques majeurs élabore une EPRI nationale désignant les événements ayant un impact national voire européen après avis du conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM).

¹³²³ Article 4 de la directive n°2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, JOUE L288 du 6 novembre 2007, p. 27.

¹³²⁴ Articles L566-5 et R566-5 du code de l'environnement.

¹³²⁵ Celles-ci devront rendre compte du type d'inondation, de son origine, de son étendue, des hauteurs d'eau ou de la cote NGF attendues ou encore de la vitesse du courant ou débit de crue (article R566-6 du code de l'environnement). Trois scénarios sont par ailleurs couverts par les cartes de surface inondables, à savoir : l'aléa de faible probabilité ou les scénarios d'événements extrêmes, l'aléa de probabilité moyenne (période de retour supérieure ou égale à 100 ans), et l'aléa de forte probabilité.

¹³²⁶ Les cartes du risque d'inondation devront faire état du nombre d'habitants et du type d'activités économiques potentiellement touchées par les inondations, ainsi que des zones les plus sensibles (installations ou activités industrielles susceptibles de provoquer une pollution accidentelle en cas d'inondation, zones protégées désignées par la directive-cadre sur l'eau, installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) listées à l'annexe 1 de l'arrêté du 29 juin 2004, établissements, infrastructures ou installations sensibles dont l'inondation peut aggraver ou compliquer la gestion de crise (notamment les établissements recevant du public)).

qu'un programme de mesures¹³²⁷. C'est à partir du contenu de ce document que seront rédigées les stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) qui auront pour rôle de cibler et transposer à un niveau local les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde concourant à la réalisation des objectifs mentionnés dans le PGRI. La liste des SLGRI à élaborer, leurs périmètres, leurs objectifs et les délais dans lesquels elles doivent être adoptées, sont arrêtés par le préfet coordonnateur de bassin deux ans après qu'ait été arrêtée la liste des TRI¹³²⁸. Les stratégies contiennent la synthèse de l'EPRI appliquée à un niveau local, les cartographies de surfaces inondables et de risque d'inondation relatives aux TRI inclus dans le périmètre, ainsi que les objectifs fixés par le PGRI pour ces mêmes TRI. Elles peuvent également contenir un volet « trait de côte », recommandation formulée par le comité de suivi de la Stratégie Nationale de Gestion du Trait de Côte¹³²⁹. A terme, les différentes SLGRI ont vocation à être synthétisées par le préfet coordonnateur de bassin, afin de donner lieu à un document récapitulatif annexé au PGRI¹³³⁰.

Aussi, l'action des autorités GEMAPI en termes de prévention devra s'insérer dans ce cadre, et notamment respecter les recommandations du PGRI ainsi que le contenu des SLGRI. Bien que ne bénéficiant que d'une portée normative limitée, le PGRI, non opposable aux tiers¹³³¹, s'imposera en effet aux décisions prises par l'Administration, et donc a fortiori, par les autorités GEMAPI. Le décret n°2015-526 du 12 mai 2015 pose par ailleurs le principe d'une compatibilité des autorisations concernant les systèmes d'endiguement et des aménagements hydrauliques définis par l'autorité GEMAPI avec le PGRI¹³³². Le document reste cependant très général sur la future mise en œuvre de la nouvelle compétence, notamment en matière de gestion du risque de submersion marine. Le PGRI Rhône-Méditerranée se limite par exemple à encourager la reconnaissance des syndicats de bassins versant comme EPTB et d'EPAGE¹³³³, et de manière plus globale, la structuration des actions GEMAPI, dans le cadre de son grand axe n°4 (GO4) relatif à la synergie entre les différentes politiques publiques et à l'accompagnement dans la mise en place de la compétence. Le plan ne se hasarde donc pas à un exercice prospectif, le mot d'ordre étant de se « structurer » et de se « préparer » à la GEMAPI, sans plus de précisions. Cet état de fait peut trouver à s'illustrer dans le cadre du

¹³²⁷ Articles L566-7 et R566-10 du code de l'environnement. Le PGRI doit tenir compte du coût-avantage des mesures proposées, de l'étendue des inondations, de l'écoulement des eaux, des zones pouvant retenir les eaux (plaines d'inondation naturelles ou zones humides), de la gestion et de l'occupation des sols, de la gestion des eaux, de l'aménagement du territoire, de la conservation de la nature, ainsi que de la navigation et des infrastructures portuaires (décret n°2011-227 du 2 mars 2011 relatif à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, JORF n°52 du 3 mars 2011, page 4130, texte n°5).

Le contenu du PGRI devra par ailleurs s'articuler avec le contenu des nouveaux SDAGE (article R566-11 du code de l'environnement).

¹³²⁸ Article R566-14 du code de l'environnement.

¹³²⁹ COMITE DE SUIVI DE LA STRATEGIE NATIONALE DE GESTION DU TRAIT DE COTE, *op.cit.*, p. 15.

¹³³⁰ Article R566-17 du code de l'environnement.

¹³³¹ Ce qui signifie que les tiers ne pourront l'invoquer qu'à l'encontre d'une décision administrative irrégulière, sans pouvoir s'en prévaloir dans un autre cadre.

¹³³² Article 3 du décret n°2015-526 du 12 mai 2015. – articles R562-14-V et R562-19-IV du code de l'environnement.

¹³³³ DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT RHONE-ALPES, *Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI) 2016-2021 du Bassin Rhône Méditerranée, vol. 1 : parties communes au bassin Rhône Méditerranée*, DREAL RA (Ed.), 2015, p. 11.

TRI « Montpellier-Lunel-Mauguio-Palavas », pour lequel le PGRI constate l'existence d'un EPTB (syndicat interdépartemental de l'aménagement du Vidourle) et recommande de maintenir la solidarité amont/aval sur le bassin-versant, de structurer les acteurs ayant compétence en matière d'urbanisme, de prévention des submersions, de gestion des digues, et d'intégrer la compétence GEMAPI¹³³⁴. Il en est de même pour le TRI du Delta du Rhône, pour lequel le PGRI se borne à mentionner l'existence du Syndicat Mixte interrégional d'Aménagement des Dignes du delta du Rhône et de la Mer (SYMADREM), et à suggérer un prolongement de cette dynamique de structuration de gestion par un regroupement des acteurs agissant sur les ouvrages de défense contre la mer et une structuration en EPTB et EPAGE pour l'exercice de la GEMAPI.

Malgré son caractère général, le PGRI contribue tout de même à créer du lien : à titre d'illustration, les décisions d'autorisation d'ouvrages soumis à autorisation ou déclaration au titre de la loi sur l'eau¹³³⁵ doivent être compatibles avec les orientations données par le document¹³³⁶, et doivent donc par la même, s'inscrire dans une logique d'action structurée autour de l'autorité GEMAPI, qui devra revêtir de préférence, la forme d'un EPTB ou d'un EPAGE.

S'agissant des SLGRI, ces dernières doivent être élaborées en concertation avec les parties prenantes, et donc a fortiori, avec les autorités GEMAPI. Une évolution vers une plus grande implication de ces dernières pourrait être envisagée : dans le cadre d'un rapport rendu le 18 mars 2015¹³³⁷, le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) a ainsi recommandé *de confier directement l'élaboration des prochaines générations de SLGRI aux autorités GEMAPI, et plus particulièrement aux EPAGE. Le conseil considère en effet que les SLGRI « correspond[ent] assez bien à ce que pourrait être le plan d'action »* de ce type d'établissement¹³³⁸. Toujours selon cette recommandation, la nouvelle génération de SLGRI ainsi élaborée serait soumise à évaluation environnementale et à enquête publique, et une valeur juridique lui serait conférée : les SLGRI deviendraient ainsi opposables aux autorités compétentes en matière d'aménagement¹³³⁹. Le CGEDD propose enfin l'adossement d'une annexe contractuelle aux SLGRI, annexe qui répertorierait les différentes sources de financement des travaux envisagés, en distinguant notamment entre les apports du fonds Barnier et les apports des collectivités territoriales intéressées. Ce dispositif constituerait un relai aux PAPI dits de « seconde génération »¹³⁴⁰, issus de l'appel à projet

¹³³⁴ *Ibid.*, p. 102.

¹³³⁵ Qui appartiennent à la catégorie des « décisions administratives prises dans le domaine de l'eau » (Cf. annexe III circulaire du 21 avril 2008 relative aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux, NOR : DEVO089212C).

¹³³⁶ Il devra être rendu compte de cette compatibilité au sein du dossier de déclaration ou de demande d'autorisation en vertu des articles R214-6 et R214-32 du code de l'environnement.

¹³³⁷ PITIE Christian, SOULIE Marie-Christine, *Rapport n°008933-02 rendu pour le CGEDD relatif à la coordination de la labellisation des PAPI/PSR et de la délivrance des autorisations environnementales nécessaires*, MEDDE (Ed.), janvier 2015, 44 p.

¹³³⁸ *Ibid.*, p. 7 et 20.

¹³³⁹ *Ibid.*, p. 20-21.

¹³⁴⁰ Le dispositif PAPI deviendra partie intégrante des dispositifs de mise en œuvre de la directive inondation, et donc des PGRI et SLGRI (Cf. MEDDTL, février 2011, Programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) – de la stratégie aux programmes d'action, cahier des charges, 28 p.).

lancé au cours de l'année 2011. Un autre rapprochement pourra être effectué entre TRI et actions GEMAPI dans le sens où le recensement des ouvrages et infrastructures présentant un intérêt pour la prévention des inondations et submersions marines réalisé par la mission d'appui technique, sera effectué de manière prioritaire sur les territoires identifiés en tant que TRI¹³⁴¹.

Pour finir, il sera relevé que si TRI et politiques GEMAPI s'inscrivent pour un temps sur une même échelle territoriale, à savoir celle de la commune, les SLGRI pourront englober plusieurs TRI : dans ce cas, la mise en œuvre des SLGRI s'effectuera de manière plus efficace et cohérente en présence d'une autorité GEMAPI structurée à l'échelle supra-communale, dans une logique de bassin.

Amenées à évoluer au sein d'un cadre juridique d'ores et déjà conséquent en matière de gestion de l'eau et de prévention des inondations et submersions marines, les autorités GEMAPI vont devoir relever le défi de l'intégration. Celle-ci passe par une participation active aux dialogues précédant l'adoption de plans et schémas tels que les SDAGE ou les SLGRI. Cet exercice sera réalisé par les personnes publiques, la compétence GEMAPI étant confié à ces dernières (§2).

§2/ La défense contre la mer, une responsabilité confiée à des personnes publiques

La loi MAPTAM prévoit de confier la prévention des inondations marines à une autorité unique, qui sera nécessairement une personne publique. En cela, elle permet de fixer l'identité de la personne en charge de cette mission délicate (A). S'agissant des personnes missionnées, le législateur a envisagé différentes échéances ainsi que différentes échelles d'intervention : aussi, si la compétence GEMAPI devrait, à terme, relever d'EPCI à fiscalité propre, elle pourra être déléguée ou transférée à des EPTB ou EPAGE, permettant de fait une réflexion préventive à l'échelle du bassin hydrographique (B).

A/ La nécessité d'un interlocuteur identifiable pour la prévention des inondations

Au travers de la compétence GEMAPI, le législateur répond à la nécessité de faciliter l'identification des acteurs de la prévention des inondations, tâche délicate jusqu'alors (1). La désignation des personnes publiques pour l'accomplissement de cette mission ne constitue par ailleurs que l'un des scénarios qui avaient pu être proposés par le passé (2).

¹³⁴¹ Article 3 du décret n° 2014-846 du 28 juillet 2014 relatif aux missions d'appui technique de bassin, JORF n°0174 du 30 juillet 2014, page 12522, texte n°8.

1) L'avant-GEMAPI : des responsabilités difficilement identifiables

Reposant depuis 1807 sur les personnes privées, la charge de la défense contre les risques littoraux vecteurs d'inondations, s'est progressivement retrouvée « morcelée »¹³⁴² entre un nombre importants d'acteurs. En effet, les particuliers désireux de protéger leurs biens en faisant usage de la loi du 16 septembre 1807, se rassemblèrent parfois au sein d'associations syndicales¹³⁴³ aux fins d'assurer l'entretien d'ouvrages isolés, qui, mis bout à bout, constituaient de véritables systèmes de défense. L'Etat participa parfois volontairement à ces opérations de gestion. Par ailleurs, en présence de carences d'entretien donnant lieu à une situation de danger et d'urgence, il fut donné aux collectivités territoriales la possibilité d'intervenir en lieu et place des propriétaires ou gestionnaires d'ouvrages après déclaration d'intérêt général (DIG). Le plus souvent, conseils régionaux et généraux appuyèrent les initiatives communales au titre de leur clause de compétence générale. Le financement de travaux par le biais du FPRNM marqua pour sa part la participation de la société civile et de l'Etat aux opérations de défense contre la mer.

Face à l'imbrication de ces différentes possibilités d'intervention, et notamment à la « dilution »¹³⁴⁴ de compétences entre collectivités territoriales et Etat, il apparut nécessaire de clarifier le paysage de la prévention des risques et de faire émerger un acteur spécialement missionné dans le domaine de la gestion de l'eau et de la prévention des inondations¹³⁴⁵.

¹³⁴² Terme employé dans le cadre plus général de la gestion de l'eau (LEVRAULT Anne-Marie et al., *Evaluation de la politique de l'eau – rapport rendu pour le compte du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), de l'Inspection générale des finances (IGF), de l'Inspection générale de l'administration (IGA), du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET) et de l'Université Paris Diderot*, MEDDE (Ed.), juin 2013, p.17).

¹³⁴³ L'article 1^{er} de la loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales prévoyait en effet que « peuvent être l'objet d'une association syndicale entre propriétaires intéressés l'exécution et l'entretien des travaux : 1°) De défense contre la mer » (Cf. loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales, Bulletin des lois, 11^{ème} S, B. 1300, n°13338). Cette loi fut abrogée par ordonnance en date du 1^{er} juillet 2004 (article 58), qui comporte une disposition similaire en ce qu'elle prévoit que « peuvent faire l'objet d'une association syndicale de propriétaires la construction ou l'entretien d'ouvrages ou la réalisation de travaux en vue de : a) prévenir les risques naturels ou sanitaires, les pollutions et les nuisances » (article 1^{er} de l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, JORF n°152 du 2 juillet 2004, page 12046, texte n°13).

¹³⁴⁴ Propos recueillis auprès de Didier SEBAN (AUZON (D') Sophie, « Des compétences transférées pour la prévention des inondations, mais sans les moyens financiers », *Le Moniteur*, [en ligne – consulté le 9 avril 2015], 9 avril 2015, <http://www.lemoniteur.fr/article/didier-seban-des-competences-transferees-pour-la-prevention-des-inondations-mais-sans-les-moyens-fin-28229950>).

¹³⁴⁵ Voir en ce sens LUGET (DE) Agnès, « Le régime juridique des digues maritimes, un régime en voie de structuration », in LARONDE-CLERAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès (dir.), *Les risques naturels en zones côtières – Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, PUR (Ed.), Collection l'Univers des Normes, 2015, p. 66. : « les pouvoirs publics ont fini par admettre que la multiplicité des acteurs susceptibles d'intervenir dans la propriété et/ou la gouvernance des digues accentuait leur vulnérabilité et donc le risque qu'elles sont censé prévenir, c'est pourquoi au sein des scénarios envisagés, la loi du 27 janvier 2014 retient celui du gestionnaire unique ».

Cette démarche s'inscrit en outre dans une volonté de mieux articuler politique de prévention des inondations et politique de l'eau, et par le même fait, de mieux répondre aux exigences communautaires qui mettent en évidence l'interface entre directive cadre sur l'eau et directive inondations (LEVRAULT Anne-Marie et al., *op.cit.*, p. 71).

Cette clarification était d'autant plus indispensable qu'elle permettait d'apporter une réponse à la gestion des digues dites « orphelines », qui représentaient plus de 3000 km d'ouvrages en 2011¹³⁴⁶. Ces dernières, donnaient lieu à des études historiques et juridiques complexes, pour parvenir à identifier des responsables d'ouvrages¹³⁴⁷. En l'absence de toute identification, plusieurs possibilités d'action subsistaient alors pour les collectivités : intervenir, dans le cadre d'une DIG, ou mettre en œuvre une procédure de récupération au titre des biens vacants et sans maître, des successions en déshérence, ou des biens en état d'abandon manifeste. Le code civil prévoit en effet que les biens des personnes qui décèdent sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées appartiennent à l'Etat¹³⁴⁸, tandis que les biens qui n'ont pas de maître appartiennent en principe à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés¹³⁴⁹. Le code général des collectivités territoriales prévoit pour sa part qu'une procédure d'expropriation accélérée des biens en état d'abandon manifeste peut être conduite par une commune¹³⁵⁰.

Les digues pourront être concernées par la procédure des biens sans maître dans deux hypothèses : dans le cas où elles appartiendraient à une succession ouverte depuis plus de trente ans sans qu'aucun successible ne se soit présenté, et dans le cas où leur propriétaire serait inconnu et où la taxe foncières sur les propriétés bâties (TFPB) n'aurait pas été acquittée ou a été acquittée par un tiers au cours des trois dernières années¹³⁵¹. Selon l'hypothèse « d'ouvrage sans maître » considérée, les exigences procédurales à respecter en vue du transfert de propriété ne seront pas les mêmes. En présence d'une succession ouverte depuis plus de trente années, le transfert sera automatique. En vertu de l'article 713 du code civil, la commune pourra cependant, par délibération adoptée en conseil municipal, renoncer à exercer ses droits au profit d'un ECPI à fiscalité propre dont elle est membre, ou, refuser d'accueillir le bien en question au sein de son patrimoine : celui-ci tombera alors dans le patrimoine de l'Etat. En présence d'un propriétaire inconnu et de taxes non réglées ou payées par un tiers, l'article 713 du code civil restera applicable mais la procédure à suivre sera plus contraignante¹³⁵². Le maire, ou le président de l'EPCI à fiscalité propre, devra prendre un arrêté constatant la condition de bien sans maître au sens de l'article L1123-1-2° du code général de la propriété des personnes publiques. Ce document devra faire l'objet d'une publication et d'un affichage. Il devra également être notifié à l'habitant ou à l'exploitant de

¹³⁴⁶ CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION (CEPRI), *La gestion des digues de protection contre les inondations*, p. 19.

¹³⁴⁷ Se reporter notamment à l'étude historique et juridique sur les digues orphelines du Haut Rhône, commandée par le syndicat du Haut-Rhône (BRAVARD Jean-Paul, Cabinet DE CASTELNAU, *Etude historique et juridique sur les digues orphelines du Haut-Rhône*, Syndicat du Haut-Rhône (Ed.), décembre 2013 (réactualisation en janvier 2015), 166 p., http://www.planrhone.fr/data/Files/Inondations/2_entrees_territoriales/rhone_ament/15_01_07_livvable_final_S_HR_modif_JPB_PK.pdf).

¹³⁴⁸ Cf. article 539 du code civil.

¹³⁴⁹ Cf. article 713 du code civil.

¹³⁵⁰ Article L2243-1 alinéa 1er du code général des collectivités territoriales : « lorsque, dans une commune, des immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public, installations et terrains sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus, le maire, à la demande du conseil municipal, engage la procédure de déclaration de la parcelle concernée en état d'abandon manifeste ».

¹³⁵¹ Cf. article L1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

¹³⁵² Règles de procédure fixées par l'article L1123-3 du code général de la propriété

l'immeuble s'il existe, au représentant de l'Etat dans le département, ainsi qu'au dernier propriétaire connu s'il y a lieu. En l'absence de réaction dans un délai de six mois à compter de la dernière mesure de publicité, l'immeuble est présumé sans maître : la commune ou l'EPCI peut alors, par délibération, l'incorporer dans son domaine, et constater cette opération par arrêté. A défaut d'incorporation dans les six mois, la propriété du bien présumé vacant est attribuée à l'Etat : ce transfert est constaté par acte administratif.

S'agissant des biens en état d'abandon manifeste, la procédure de récupération comporte également plusieurs étapes : un procès-verbal provisoire constatant l'abandon d'un bien doit tout d'abord être rédigé par le maire, et ce, à la demande du conseil municipal. Le document doit ensuite être affiché pendant trois mois à la mairie ainsi que sur les lieux abandonnés, publié dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département, et notifié aux propriétaires, aux titulaires de droits réels et autres intéressés, ou à la mairie en cas d'identification impossible de ces derniers ou de domicile inconnu¹³⁵³. S'il n'a pas été mis fin à l'état d'abandon dans les trois mois suivant les mesures de publicité et de notifications, ou si aucune intention n'a été manifestée en ce sens et actée par convention avec le maire, un procès-verbal de constat d'abandon définitif doit être dressé et tenu à la disposition du public. Le maire saisit ensuite le conseil municipal pour statuer sur l'intérêt d'une expropriation du bien considéré, l'opération devant obligatoirement servir un objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement. En cas de délibération favorable à cette récupération, est mise en œuvre une procédure d'expropriation dite « accélérée », dérogatoire au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique¹³⁵⁴. Un même arrêté préfectoral déclare alors l'utilité publique, la cessibilité, et fixe le montant de l'indemnité d'expropriation. Par la suite, la procédure traditionnelle d'expropriation s'applique : c'est-à-dire que soit les propriétaires acceptent l'indemnité provisionnelle proposée, ce qui donne lieu à une acquisition amiable, soit le juge de l'expropriation est saisi aux fins de prendre une ordonnance d'expropriation et de se prononcer sur le montant de l'indemnité.

Si les procédures visant à mettre fin aux situations de digues orphelines existent donc en droit français, elles demeurent mal connues et en conséquence, les maires ou EPCI ne les mettent que rarement en œuvre¹³⁵⁵. Par ailleurs, et surtout, en raison de la situation financière actuelle, l'Etat ne souhaite pas récupérer les biens en cas de renonciation. Lui transférer la propriété de nouvelle digue par le jeu des biens sans maître ne ferait que susciter de nouvelles tensions entre l'échelon communal et les services déconcentrés, et pourrait nuire aux partenariats conclus entre ces entités. En cela, la loi MAPTAM, au travers de la compétence GEMAPI, constitue une autre voie : sans trancher la question du propriétaire, elle permet d'associer une autorité de gestion à l'ensemble des digues orphelines répertoriées comme participant à la prévention des inondations. Aussi, il pourrait être envisagé que les communes ou EPCI assurant la mission d'autorité GEMAPI ne soient plus effrayés à l'idée de récupérer des biens

¹³⁵³ Article L2243-2 du code général des collectivités territoriales.

¹³⁵⁴ Article L2243-4 du code général des collectivités territoriales.

¹³⁵⁵ CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION (CEPRI), *La gestion des digues de protection contre les inondations*, p. 21.

sans maître dont ils assureront de toute manière la gestion, ou encore que l'Etat rechigne dorénavant moins à devenir propriétaire d'ouvrages qui seront nécessairement gérés par une personne clairement identifiée.

En sus de la question des digues orphelines, l'éparpillement de la charge de gestion des digues entre de multiples acteurs posait la question de la capacité de ces derniers à entretenir correctement les ouvrages placés sous leur responsabilité. Etaient évoquées, à titre d'illustration, les difficultés d'organisation internes aux associations syndicales autorisées (ASA), qui s'abstenaient de se réunir régulièrement ou de voter les budgets nécessaires à la réalisation de travaux. Ou encore l'absence de prise de relai de la part de l'autorité préfectorale ayant en charge la surveillance des associations syndicales autorisées ou constituées d'office¹³⁵⁶. Autant d'éléments se concrétisant par une intervention des collectivités territoriales pour couvrir les carences constatées, dans le cadre de DIG, ou parfois même illégalement¹³⁵⁷.

De ce contexte général, émana une volonté de clarification, d'harmonisation des règles tenant à la gestion des ouvrages participant à la prévention des inondations, de désignation d'un gestionnaire unique pour des ensembles de digues cohérents. A cette fin, plusieurs pistes de réflexion furent exploitées (2).

2) L'avant-GEMAPI : panorama des hypothèses de travail envisagées

Confrontés aux difficultés de gestion des ouvrages de défense contre la mer, les acteurs de la prévention des risques avaient initié depuis quelques années déjà une réflexion sur ce que pourrait être la future gouvernance des digues. Si certaines suggestions restèrent anecdotiques, à l'instar de la création d'un organisme national propriétaire et gestionnaire de l'ensemble des digues du territoire français¹³⁵⁸, d'autres propositions émises revinrent à plusieurs reprises. Le renforcement du rôle des associations syndicales fut ainsi envisagé (a), de même que celui des collectivités territoriales et de leurs groupements (b).

¹³⁵⁶ En vertu de l'article 30 de l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires (JORF n°152 du 2 juillet 2004, page 12046, texte n°13), le préfet dispose de la possibilité de se mettre en demeure les ASA de se réunir, et de faire procéder d'office, à leurs frais, à des travaux dans le cas de carence nuisant gravement à l'intérêt public. Le préfet peut également constater que les travaux à réaliser excèdent les capacités d'une ASA, et se substituer à cette dernière dans ses droits et obligations. S'agissant des associations syndicales constituées d'office (ASCO), l'article 43 de l'ordonnance prévoit que le préfet pourra, après mise en demeure restée sans effet dans un délai d'un mois, se substituer aux organes défaillants de l'ASCO.

¹³⁵⁷ CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION (CEPRI), *La gestion des digues de protection contre les inondations*, p. 9 : « voir la loi sur les ASA appliquée par les préfets est plus efficace et sûr que de pousser des collectivités à prendre la place des ASA, pour « rendre service » et intervenir dans un cadre juridique flou ».

¹³⁵⁸ CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION (CEPRI), *Les digues de protection contre les inondations – la mise en œuvre de la réglementation issue du décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007*, CEPRI (Ed.), mars 2010, p. 60, http://www.cepri.net/tl_files/pdf/CEPRI-guide-reglementation-digues-2010.pdf

a) L'hypothèse d'une généralisation des associations syndicales autorisées ou constituées d'office

Initialement créées par une loi en date du 21 juin 1865¹³⁵⁹, les associations syndicales sont aujourd'hui régies par l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004¹³⁶⁰ et le décret n°2006-504 du 3 mai 2006¹³⁶¹. En vertu du premier article de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004, « *peuvent faire l'objet d'une association syndicale de propriétaires la construction ou l'entretien d'ouvrages ou la réalisation de travaux en vue : a) de prévenir les risques naturels ou sanitaires, les pollutions et les nuisances* ». Aussi, certains propriétaires d'ouvrages de défense, ou certains propriétaires désireux de protéger conjointement leurs propriétés contre l'action du vent et des flots, se réunirent au sein de ce type d'associations¹³⁶².

Les associations syndicales de propriétaires présentent l'avantage de se maintenir tout au long des différentes aliénations, successions, donations, affectant les propriétés concernées. A l'instar de servitudes, elles sont liées aux fonds (caractère réel), et non aux personnes (caractère personnel). Ce fonctionnement constitue une garantie de stabilité non négligeable qui aurait pu être mise au profit de la gestion des ouvrages de défense. En cette matière, deux types d'associations syndicales de propriétaires peuvent être mobilisées : les associations syndicales autorisées (ASA) en premier lieu, et les associations syndicales constituées d'office par le préfet (ASCO) en second lieu. Ces deux types d'associations constituent des établissements publics à caractère administratif¹³⁶³, et se distinguent en ce sens des associations syndicales libres (ASL) qui relèvent de la catégorie des personnes morales de droit privé. Par ailleurs, tandis que la création d'une ASL nécessite l'accord unanime de l'ensemble de ses futurs membres, la création des ASA et ASCO pourra être effectuée en l'absence de cette unanimité. Une règle de majorité qualifiée¹³⁶⁴ s'appliquera aux ASA, en charge d'une mission d'intérêt collectif, tandis que les ASCO seront directement créées par l'autorité préfectorale, sans vote préalable, aux fins d'assurer les obligations légales qui leur incombent dans les meilleurs délais¹³⁶⁵. S'agissant de leur financement, ASA et ASCO sont principalement alimentées par

¹³⁵⁹ Loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales, Bulletin des lois, 11^{ème} S, B. 1300, n°13338.

¹³⁶⁰ Ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, JORF n°152 du 2 juillet 2004, page 12046, texte n°13.

¹³⁶¹ Décret n°2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, JORF n°105 du 5 mai 2006, page 6652, texte n°3.

¹³⁶² Pour rappel, cette possibilité était d'ores et déjà envisagée par la loi du 21 juin 1865 qui visait par ailleurs expressément la défense contre la mer.

¹³⁶³ Voir en ce sens l'arrêt de principe rendu par le Tribunal des conflits : TC, 9 déc. 1899, Canal de Gignac : S. 1900, 3, p. 49, note Hauriou ; DP 1901, 3, p. 43.

¹³⁶⁴ La règle de majorité qualifiée figure à l'article 14 de l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires (JORF n°152 du 2 juillet 2004, page 12046, texte n°13).

Les propriétaires ayant voté contre la création d'une ASA disposeront d'un droit de délaissement qui devra être mobilisé dans un délai de trois ans à compter de la notification de l'acte autorisant la création de l'ASA. En cas de désaccord sur le prix du bien délaissé situé dans le périmètre de l'ASA, il appartiendra au juge de l'expropriation de fixer une indemnité (Cf. article 17 de l'ordonnance précitée).

¹³⁶⁵ Cf. circulaire du 11 juillet 2007 relative aux associations syndicales de propriétaires, NOR : INTB0700081C, p. 4, www.asainfo.fr/doc/doc/tout_circV08072007.pdf

S'agissant des ASCO, l'article 43 de l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 prévoit que celles-ci sont mises en place pour la construction, l'entretien d'ouvrages et la réalisation de travaux de prévention des risques naturels dès lors qu'il existe une obligation légale à la charge des propriétaires et qu'aucune ASA n'a pu être constituée.

les redevances dues par leurs membres. Elles disposent également de ressources complémentaires telles que les dons, legs et subventions, le produit de cession d'éléments actifs, le produit des emprunts, etc¹³⁶⁶.

En raison des missions qui leur sont conférées, ASA et ASCO sont scrutées par l'autorité préfectorale tout au long de leur existence. Le préfet est ainsi chargé d'approuver certains documents de la vie associative. Seront notamment concernés les délibérations des assemblées, les emprunts, ou encore les documents budgétaires¹³⁶⁷. Le préfet dispose également de la possibilité d'intervenir de multiples manières pour pallier les périodes de flottements, ou les carences des associations. Il peut ordonner la convocation d'une assemblée, et la convoquer lui-même en cas de demande restée infructueuse¹³⁶⁸, ou encore nommer les membres du syndicat, organe décisionnel d'une ASCO, dès lors que l'assemblée des propriétaires n'y est pas parvenue¹³⁶⁹. En matière budgétaire, l'autorité préfectorale dispose de la faculté de mettre en demeure le syndicat de voter un budget annuel : en cas d'inaction, ou dans le cas où le budget voté ne serait pas en équilibre, le préfet peut le régler directement et le rendre exécutoire¹³⁷⁰. S'agissant enfin des opérations de travaux, le préfet peut émettre des mises en demeure d'agir à destination des syndicats d'ASA et ASCO défaillants, procéder à des exécutions d'office aux frais des associations en cas d'inaction constitutive d'un risque de nuisance grave à l'intérêt public¹³⁷¹, voire se substituer aux associations qui auraient atteint leurs limites financières¹³⁷².

L'ensemble de ces points de contrôle et de ces possibilités de prise de relai conduisirent à envisager la généralisation des ASA et ASCO sur les digues comportant plusieurs propriétaires. Cette démarche aurait permis de faire émerger un gestionnaire unique pour chaque ouvrage et de simplifier le paysage de la gestion des digues, le tout, sous la surveillance attentive de l'Etat. Mais cette proposition ne fut finalement pas retenue : malgré son attrait théorique, le recours aux ASA et ASCO aurait sans doute posé plusieurs difficultés en pratique. Il apparaît en effet que dans la configuration actuelle, le fonctionnement de ces associations a d'ores et déjà révélé certaines limites : défaut de réunions, carences d'entretien, capacité financière limitée, etc., autant d'éléments qui conduisent à en appeler au relai préfectoral. Or, l'Etat n'a aujourd'hui plus les moyens de ses ambitions et une généralisation des ASA et ASCO demanderait une implication importante en termes de temps, de personnel et de moyens. Aussi, le préfet n'étant pas en ce domaine en situation de compétence liée¹³⁷³, il est fort probable que celui-ci décide de hiérarchiser ses priorités d'intervention, et n'agisse

¹³⁶⁶ Cf. articles 31 et 46 de l'ordonnance n°2004-632 du 1er juillet 2004.

¹³⁶⁷ Cf. articles 40 et 41 du décret n°2006-504 du 3 mai 2006 s'agissant des ASA, et l'article 73 du même décret s'agissant des ASCO.

¹³⁶⁸ Article 18 du décret n°2006-504 du 3 mai 2006.

¹³⁶⁹ Article 43 de l'ordonnance n°2004-632 du 1er juillet 2004.

¹³⁷⁰ Articles 59 et 60 du décret n°2006-504 du 3 mai 2006.

¹³⁷¹ Articles 49 et 73 du décret n°2006-504 du 3 mai 2006.

¹³⁷² Articles 50 et 73 du décret n°2006-504 du 3 mai 2006.

¹³⁷³ Le Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation (CEPRI) proposait une amélioration du dispositif par la transformation des compétences discrétionnaires du préfet en compétences liées. La mise en œuvre de cette suggestion se heurterait cependant aux restrictions de moyens humains et financiers affectant les services de l'Etat (CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION (CEPRI), La gestion des digues de protection contre les inondations, p. 28).

pas systématiquement pour pallier les carences associatives. Par ailleurs, face aux importantes dépenses que supposent l'édification et l'entretien d'ouvrages de défense contre la mer, il est à craindre que les membres des associations syndicales se désengagent eux-mêmes de leurs obligations en comptant sur la prise de relai préfectorale. En effet, en cas d'inaction, ASA et ASCO ne sont pas réellement sanctionnées¹³⁷⁴, ce qui pose la question de leur responsabilisation. La question de la pérennité d'action des associations constitue également un point s'opposant à la généralisation de ces structures pour la gestion des digues : en effet, ASA et ASCO pourront être dissoutes, suite à une décision de l'assemblée des propriétaires prise à la majorité absolue, à la demande d'au moins deux de leurs membres. La dissolution pourra aussi résulter de l'initiative du préfet, notamment en cas d'inactivité depuis plus de trois ans, ainsi qu'en cas de difficultés graves et persistantes entravant son fonctionnement¹³⁷⁵. Enfin, deux derniers écueils ont pu être formulés à l'encontre de la systématisation des ASA ou ASCO. En premier lieu, fut évoquée la difficulté résultant de la conciliation entre les souhaits de personnes privées, membres des associations, et l'intérêt public que constituerait la prévention des inondations. En ce sens, Jean-Pierre Gautier, directeur général du Syndicat Mixte interrégional d'Aménagement des Dignes du delta du Rhône et de la Mer (SYMADREM), expliquait la faillite des anciennes ASA du Rhône en ces termes : « *les ASA avaient la gestion depuis les années 1860 [...]. On a bien vu au fil du temps, et avec les crues de 1993, que c'était bien la faillite de ce système parce que l'on n'était pas dans l'intérêt public mais dans l'intérêt particulier. A cette époque, ce sont les élus qui ont demandé la constitution d'un syndicat public, et c'est le préfet qui a dissous les associations syndicales* »¹³⁷⁶.

En dernier lieu, fut opposée la difficulté tenant à la mission des associations syndicales. Ces dernières n'ont en effet pas vocation à endosser le rôle de garantes de la sécurité publique, attribution dévolue au maire. Elles se limitent au service de l'intérêt collectif de leurs membres¹³⁷⁷, la seule exception à ce principe étant le cas où l'objet de l'association s'avère

¹³⁷⁴ En cas de carence malgré des ressources financières suffisantes, ASA et ASCO peuvent être contraintes de procéder au paiement des travaux exécutés d'office, pour leur compte, par le préfet (ce qui revient pour elles à payer des sommes qu'elles auraient tout de même été amenées à mobiliser en l'absence de carence. Aucun intérêt, ni surcoût n'est prévu par les textes. Seul le paiement de l'indemnité versée à l'agent spécial nommé par le préfet pour suppléer le président du syndicat constituera un poste de dépense supplémentaire pour l'association). Dans le cas où la capacité de l'ASA ou ASCO serait dépassée par l'ampleur des travaux à sa charge, le préfet pourra également exercer son droit de substitution, ou consentir à l'intervention d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités à cette fin. Dans ces hypothèses, le coût des travaux sera réparti, par voie de convention, entre l'autorité publique qui s'est substituée et l'association en difficulté.

¹³⁷⁵ Cf. articles 40 et 73 de l'ordonnance n°2004-632 du 1er juillet 2004 – voir également la circulaire du 11 juillet 2007 relative aux associations syndicales de propriétaires qui précise en page 106 que les circonstances de « difficultés graves et persistantes » seront réputées présentes en l'absence de tenue d'assemblée de propriétaires ou d'établissement du budget pendant plus de deux ans, en l'absence de syndicat ou de président faute de candidat, ou encore en cas de refus du syndicat ou du président d'assumer leurs fonctions.

¹³⁷⁶ CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION (CEPRI), *La gestion des digues de protection contre les inondations*, p. 39.

¹³⁷⁷ A titre d'illustration, le Conseil d'Etat a pu annuler des décrets qui prévoyaient une participation financière obligatoire des associations syndicales de sylviculteurs aux dépenses du corps des sapeurs-pompiers en charge de la mission d'intérêt général de lutte contre les incendies. En l'espèce, le Conseil d'Etat avait pu considérer que cette participation « pour service rendu » n'avait pas lieu d'être, les associations profitant certes du service public de lutte contre les incendies, mais au même titre que l'ensemble de la population. Au travers de cet arrêt, le juge administratif limite donc la participation des associations syndicales à des missions d'intérêt général situées en dehors de leur objet initial (CE, 18 janv. 1985, n°25161 et 28076, Rec. CE 1985, p. 12 ; Dr. adm. 1985, comm. 155 ; RDP 1985, p. 804 s. ; note J.-M. Aubry).

particulièrement large, et englobe de ce fait des opérations relevant habituellement de la compétence communale¹³⁷⁸. Aussi, si les ASA et ASCO ayant pour objet l'entretien de certains ouvrages de défense contre la mer peuvent indirectement participer à une mission de sécurité publique, il demeure qu'elles ne sauraient répondre au besoin d'urgence d'un acteur en charge de l'ensemble des aspects de la prévention des risques d'inondation.

La constitution d'ASA et ASCO constitue un premier pas vers une identification simplifiée des gestionnaires d'ouvrages de défense. Elle ne permet cependant pas la résolution du problème de la gestion des digues orphelines, et ne s'applique pas aux digues appartenant à un propriétaire unique. Pour l'ensemble de ces raisons, et face aux dérives de fonctionnement recensées par le passé, l'idée d'un placement des associations syndicales en chef de file de la prévention des inondations fut finalement écartée, laissant place à l'hypothèse d'un renforcement des missions des collectivités territoriales et de leurs groupements (b).

b) L'hypothèse du renforcement des missions des collectivités territoriales et leurs groupements

En 2013, Anne-Marie Levrault relevait dans le cadre de son rapport d'évaluation de la politique de l'eau, la nécessité de mettre en place une compétence obligatoire de gestion de l'eau et de prévention des inondations, ainsi qu'une maîtrise d'ouvrage claire et cohérente en lien avec la maîtrise de l'urbanisation¹³⁷⁹. Sans se contenter de rechercher l'émergence d'un gestionnaire unique par ouvrage de défense contre la mer, le rapport faisait état d'une réelle ambition de mise en place d'une gestion globale de l'eau et du risque d'inondation. A cette fin, une action sporadique à l'échelle « du particulier » ou des associations syndicales de propriétaires se trouvait incontestablement dépassée, et les collectivités territoriales apparurent comme un acteur susceptible de satisfaire ce dessein.

Cette implication des collectivités était d'ailleurs pressentie de longue date par différents auteurs et groupes de réflexion. Aussi, dès 2003, Serge Soumastre voyait dans les stratégies d'adaptation au changement climatique une opportunité d'implication accrue des collectivités territoriales, dans la continuité de la loi du 30 juillet 2003¹³⁸⁰.

¹³⁷⁸ Cf. LIET-VEAUX Georges, « Associations syndicales de propriétaires – Droit commun », *J.-CL. Administratif*, fasc. 140, 21 octobre 2011, point n°84.

Le juge administratif a ainsi pu estimer que « si [...] les dépenses d'entretien des voies communales sont obligatoires pour les communes, cette disposition n'a ni pour objet, ni pour effet, d'interdire aux associations syndicales de propriétaires, l'exécution des travaux d'amélioration des voies publiques qui ne sont pas limités au simple entretien » (CE, 22 avr. 1966, n°61686 : Rec. CE 1966, p. 277).

Il est à noter que la réalisation de travaux d'intérêt général ne pourra en aucun cas être rendue obligatoire pour l'association qui interviendra conformément à ses statuts, sans se substituer systématiquement à l'autorité communale.

¹³⁷⁹ LEVRAULT Anne-Marie et al., *op.cit.*, p. 6 et 127.

¹³⁸⁰ Voir en ce sens les propos de Serge SOUMASTRE : « les voies d'une « gouvernance partagée » nécessiteront très certainement un renforcement du rôle des collectivités territoriales dans la définition et le pilotage de la politique de prévention des risques naturels. La mise en œuvre de la stratégie d'adaptation aux changements climatiques devrait impliquer plus fortement les collectivités territoriales. Dans ce sens déjà, les avancées de la loi du 30 juillet 2003 ne sont pas minces : associations des collectivités locales à la procédure « PPR », transfert du domaine public fluvial aux collectivités territoriales, compétences pour la mise en œuvre des nouvelles servitudes d'utilité publique de « sur-inondation » et de restauration du lit mineur... . Le maire

Le CEPRI envisageait pour sa part une gestion des digues par les collectivités, évoquant la « logique »¹³⁸¹ d'une telle approche, et préconisant une réflexion sur l'acteur le plus à même d'assurer cette mission parmi les EPCI, les départements et les régions. Sur ce dernier point, un rapport traitant de l'urbanisation derrière les digues commandé par le ministère en charge de l'environnement en 2006, préconisait la constitution d'une maîtrise d'ouvrage unique sur les digues, et identifiait dans le même temps une marge d'action à l'échelle de l'intercommunalité : « un établissement public réunissant les collectivités géographiquement concernées est juridiquement adapté et pratiquement indispensable »¹³⁸². Les EPCI furent ainsi ciblés comme pouvant être la bonne solution, l'échelon intercommunal se révélant particulièrement adapté à une politique globale de gestion des inondations. Ce synopsis fut d'ailleurs repris en 2013 dans le cadre du rapport Lesage identifiant les communes et leurs regroupements comme « l'échelon pertinent pour structurer la nouvelle gouvernance de l'eau »¹³⁸³, échelon pouvant bénéficier d'un appui des départements et régions à la condition d'un rétablissement de la clause de compétence générale¹³⁸⁴.

Dans un contexte de redéfinition des rôles et de répartition des compétences entre les départements et des régions, le choix d'une généralisation de la formule des syndicats mixtes alliant conseil généraux et régionaux apparut finalement trop périlleux. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, identifiés comme des acteurs stables dans le temps, furent ainsi projetés sur le devant de la scène. Ayant vocation à regrouper l'ensemble des communes du territoire français depuis la réforme des collectivités territoriales de 2010¹³⁸⁵, les EPCI FP devinrent en effet rapidement la clé de voûte des politiques publiques territoriales. Permettant de construire une vision plus globale et harmonieuse du territoire, ces acteurs centraux furent pressentis pour exercer de nouvelles compétences en lieu et place des communes, notamment en termes d'aménagement du territoire et d'urbanisme¹³⁸⁶. Il apparut alors cohérent d'y associer une compétence de gestion de l'eau et des risques d'inondation, intimement liée aux questions de répartition des usages

s'est vu confier, en outre, un rôle pivot dans le dispositif d'information du public » (Cf. SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (SFDE), op.cit., p. 182).

¹³⁸¹ CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION (CEPRI), Les digues de protection contre les inondations – la mise en œuvre de la réglementation issue du décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007, p. 60.

¹³⁸² BADRE Michel, MARTIN Xavier, DIMITROV Christo, MAZIERE Brigitte, GRELU Jacques, LAZERGUES Roland, JULLIEN Bernard, *Urbanisation derrière les digues - rapport complémentaire au rapport du 10 juin 2005*, MEDDE (Ed.), 22 sept. 2006, p. 10.

¹³⁸³ LESAGE Michel, *Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France*, MEDDE (Ed.), juin 2013, p. 18, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/13138_rapport_lesage.pdf

¹³⁸⁴ *Ibid.*, p. 98 : « ces dispositions permettront aux collectivités territoriales de base de s'approprier totalement la politique de l'eau tout en permettant aux départements et aux régions de continuer à intervenir dans ces domaines ».

¹³⁸⁵ La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales (JORF n°0292 du 17 décembre 2010, page 22146, texte n°1) a en effet créé l'article 5210-1-1-I du code général des collectivités territoriales en vertu duquel : « dans chaque département, il est établi, au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants, un schéma départemental de coopération intercommunale prévoyant une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales ».

¹³⁸⁶ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°0072 du 26 mars 2014, page 5809, texte n°1.

dans l'espace et d'urbanisation. La stratégie nationale de gestion des risques d'inondation¹³⁸⁷ et la loi MAPTAM parachevèrent finalement ce raisonnement en confirmant la création d'une compétence GEMAPI, dévolue aux communes dans un premier temps, puis aux EPCI FP à terme. Cette initiative a pu être critiquée en raison du manque de concertation préalable avec les principaux acteurs intéressés¹³⁸⁸, et d'une apparition pour le moins cavalière relevée par Marie-Laure Lambert : « *cette prévention prémonitoire n'a pas empêché l'adoption du nouveau dispositif législatif, sans grande réaction des élus locaux, il est vrai à l'occasion d'une loi dont le sujet (la création des métropoles) reste assez éloigné de la question des inondations* »¹³⁸⁹. L'absence d'évaluation de l'impact financier de la compétence GEMAPI, la connaissance lacunaire de l'état et du linéaire des digues à entretenir, ou encore l'absence de réel accompagnement sur le terrain ont également été soulevés postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM, à l'occasion de l'examen du projet de loi NOTRe l'année suivante¹³⁹⁰. La défiance des élus locaux à l'égard de la compétence GEMAPI est d'ailleurs clairement apparue lors des débats : en ce sens, le député Michel Piron considère « *inconcevable, invraisemblable même qu'une telle responsabilité ne reste pas une responsabilité d'Etat* »¹³⁹¹. L'Association des Maires de France (AMF) reste aussi particulièrement critique sur la compétence GEMAPI et ses modalités de mise en œuvre : l'AMF a par exemple fait part de son souhait de voir émerger une action à l'échelle du bassin financée par l'Agence de l'eau, s'éloignant ainsi du dispositif de la taxe GEMAPI¹³⁹². Elle réclame en outre que l'Etat effectue une remise en état des digues avant transfert de la GEMAPI aux collectivités et EPCI FP¹³⁹³ et a soutenu le report de délai pour la mise en œuvre du texte à l'occasion de l'examen du projet de loi NOTRe¹³⁹⁴.

¹³⁸⁷ Cf. MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE, *Stratégie Nationale de Gestion des Risques d'Inondation (SNGRI)*, p. 9 : « l'attribution de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » aux communes et EPCI à fiscalité propre, qui porte notamment sur la maîtrise d'ouvrage des systèmes de protection, renforce les liens entre prévention des inondations et aménagement du territoire ».

¹³⁸⁸ Lire en ce sens l'article de Laurence MADOUÏ, « Gestion des milieux aquatiques : la compétence dont le bloc communal ne veut pas », *La Gazette des communes* [en ligne – consulté le 3 avril 2015], décembre 2013, <http://www.lagazettedescommunes.com/210599/gestion-des-milieux-aquatiques-et-prevention-des-inondations-la-competence-dont-le-bloc-local-ne-veut-pas/>

¹³⁸⁹ ALLOUCHE Aurélien, NICOLAS Laurence et al., *Adaptation aux changements globaux dans la réserve de biosphère Camargue Grand Delta (CAMADAPT)*, MEDDE (Ed.), 2014, p. 98.

¹³⁹⁰ Cf. intervention d'Annie GUEVARD devant l'Assemblée Nationale au cours de la première séance du mercredi 4 mars 2015 (Assemblée Nationale, compte-rendu intégral des débats – www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2014-2015/20150169.asp).

Loi n°2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, JORF n°14 du 17 janvier 2015, page 777, texte n°1 (entrée en vigueur le 7 août 2015, la loi NOTRe constitue le troisième volet de la réforme territoriale engagée en janvier 2014 avec la loi MAPTAM et poursuivie en janvier 2015 avec la loi relative à la délimitation des régions).

¹³⁹¹ Avant d'ajouter : « *Je suis un décentralisateur convaincu, mais la décentralisation n'est pas la mise en miettes de certaines responsabilités majeures, dites régaliennes* » (compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée Nationale, première séance du mercredi 4 mars 2015, www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2014-2015/20150169.asp).

¹³⁹² Propos d'André FLAJOLET, recueillis par Laurence MADOUÏ (MADOUÏ Laurence, « GEMAPI : les Agences de l'Eau doivent revenir au premier plan », *La Gazette des communes* [en ligne – consulté le 20 mars 2015], 19 mars 2015, <http://www.lagazettedescommunes.com/337640/gemapi-les-agences-de-leau-doivent-revenir-au-premier-plan/>

¹³⁹³ *Idem.*

¹³⁹⁴ Cf. *infra*, p. 309.

Les discussions qui avaient pu se tenir en amont de la loi MAPTAM quant au rôle des syndicats mixtes ne restèrent pour leur part pas totalement vaines : afin de ne pas geler les initiatives d'exercice « élargi » de la compétence GEMAPI, au-delà de l'intercommunalité, ou à l'échelle du bassin versant, la loi MAPTAM prévoit en effet une possibilité pour les EPCI FP de déléguer, voire transférer la compétence à deux types de syndicats mixtes, à savoir les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE). Cette possibilité de transfert apparaît judicieuse : à ce sujet, Marie-Laure Lambert relève ainsi que « *redonner une compétence en matière de cycle de l'eau à des institutions suivant la simple carte administrative* » aurait consisté à revenir sur les efforts « *qu'avaient fait très tôt les lois sur l'eau de 1964, puis 1992 et la Directive sur l'Eau de 2000 (directive 2000/60/CE), qui délimitaient au contraire le périmètre des instances de décision (les comités de bassin) selon le parcours hydrographique de la ressource (à travers les bassins hydrographiques)*»¹³⁹⁵.

Aussi, si la loi MAPTAM pose un principe visant l'échelle intercommunale, elle permet également à chaque territoire de se tourner vers d'autres acteurs à même d'assurer, entre autre chose, la mission de prévention du risque d'inondation marine. Cette sélection « à la carte », s'inscrivant sur plusieurs échelons territoriaux, marque finalement l'originalité de cette loi (B).

B/ L'apport de la loi MAPTAM : vers différentes échelles d'actions

La loi MAPTAM a pour objectif de fixer l'identité de l'autorité en charge de la prévention des inondations sur un territoire donné. Si certains principes sont posés à des fins de simplification dans un premier temps, force est de constater que la loi MAPTAM fait preuve de flexibilité, en laissant le soin aux territoires de construire, dans le temps et l'espace, leur propre modèle de gestion de l'eau et des risques d'inondation. Aussi, en fonction des configurations territoriales et du pas de temps considéré, les actions menées dans le cadre de la GEMAPI pourront s'inscrire dans un cadre communal ou intercommunal (1), ou, plus largement, dans une logique de gestion à l'échelle d'un territoire plus large, à l'instar du bassin hydrographique (2).

1) Le principe d'une compétence intercommunale

Afin d'organiser sur l'ensemble du territoire la compétence GEMAPI, et dans l'attente d'une stabilisation des périmètres des EPCI à fiscalité propre¹³⁹⁶ et de leur structuration opérationnelle, le législateur a souhaité confier dans un premier temps la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations aux communes. Tenant cependant au caractère temporaire de la situation, le législateur a envisagé des mécanismes de passage de relai progressif vers les EPCI à fiscalité propre.

¹³⁹⁵ ALLOUCHE Aurélien, NICOLAS Laurence et al., *op.cit.*, p. 97.

¹³⁹⁶ L'article 35 de la loi NOTRe prévoit que suite à la publication du SDCI le préfet a jusqu'au 15 juin 2016 pour définir par arrêté tout nouveau périmètre d'EPCI FP. Cet EPCI devra être créé avant le 31 avril 2016.

Initialement, la loi MAPTAM prévoyait que la compétence soit attribuée aux communes à compter du 1^{er} janvier 2016¹³⁹⁷, puis transférée automatiquement aux EPCI à fiscalité propre le 1^{er} janvier 2018. Un report de délai fut cependant introduit par l'article 76-II de la loi NOTRe¹³⁹⁸ : désormais, la prise de compétence par les communes, avec transfert automatique à l'EPCI à fiscalité propre, doit s'effectuer au 1^{er} janvier 2018, et seuls quelques maîtres d'ouvrage public (ententes interdépartementales, conseils généraux ou régionaux, etc.) peuvent continuer à exercer, de manière temporaire, et jusqu'au 1^{er} janvier 2020 au plus tard, d'anciennes missions relevant désormais de la GEMAPI.

Ce report de délai, proposé par Olivier Dussopt, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée Nationale¹³⁹⁹, doit permettre aux territoires de mieux s'organiser, par la constitution d'un réseau d'EPTB et d'EPAGE cohérent et par l'accompagnement des communes et EPCI à fiscalité propre dans la mise en œuvre de cette nouvelle mission¹⁴⁰⁰. En ce sens, le député Martial Saddier soulignait : « *on ne peut pas faire en dix-huit mois ce qui ne l'a pas été en trente ou quarante ans* »¹⁴⁰¹. Le report devait également permettre une mise en concordance temporelle de la compétence GEMAPI avec un éventuel transfert des compétences de gestion de l'eau potable et de l'assainissement aux EPCI FP. Ce nouveau glissement de compétences, contenu dans le texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture, devait prendre effet au 1^{er} janvier 2018¹⁴⁰². Olivier Dussopt avançait ainsi l'intérêt d'une prise de compétence « *simultanée pour l'eau et pour la GEMAPI* »¹⁴⁰³. Toutefois, la date de prise de compétence liée à l'eau et à l'assainissement fut finalement repoussée, mettant de ce fait fin à la concordance initialement souhaitée par l'Assemblée Nationale.

¹³⁹⁷ Article 56 de la loi MAPTAM.

¹³⁹⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015, page 13705, texte n°1.

¹³⁹⁹ Amendement n°2047.

¹⁴⁰⁰ HYEST Jean-Jacques, VANDIERENDONCK René, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et de l'administration générale sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée Nationale après engagement de la procédure accélérée, portant nouvelle organisation territoriale de la République*, Doc. parl. S., n°450, 13 mai 2015, 394 p., www.senat.fr/rap/114-450-1/114-450-11.pdf

¹⁴⁰¹ Propos tenus par Martial SADDIER et corroborés par Olivier DUSSOPT : « *comme le sait Mme la ministre et comme j'aurais l'occasion de le dire, je considère que, si cette compétence doit être intercommunale, il faut un peu plus de temps [...] c'est la raison pour laquelle, dans une perspective qui me semble cohérente, j'ai également déposé un amendement visant à reporter de deux ans la mise en œuvre de la compétence GEMAPI telle que la prévoit la loi MAPTAM [...]* » (Compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée Nationale, première séance du mercredi 4 mars 2015, www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2014-2015/20150169.asp).

¹⁴⁰² Cet élargissement de compétences obligatoires a été supprimé en seconde lecture par le Sénat qui a conservé son caractère optionnel (amendement COM-684). Néanmoins, certains supputent que l'Assemblée campe sur ses positions et revient à l'hypothèse d'un transfert imposé aux fins de lutter contre « *l'émiettement et la faible taille des services* » (voir en ce sens ANONYME, « *Projet de loi NOTRe : ce qu'il faut retenir du texte du Sénat* », La Gazette des communes, 2 juin 2015, www.lagazettedescommunes.com/364485/projet-de-loi-notre-ce-qui-faut-retenir-du-texte-du-senat/#eau).

¹⁴⁰³ Propos tenus par Olivier DUSSOPT devant l'Assemblée Nationale lors de la première séance du mercredi 4 mars 2015 (compte-rendu intégral des débats – www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2014-2015/20150169.asp).

En l'état actuel des textes, les communes, et en cas de transfert automatique, les établissements publics à fiscalité propre, seront à compter du 1^{er} janvier 2018, « *compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations* ». Il en sera ainsi des communautés de communes¹⁴⁰⁴, des communautés d'agglomérations¹⁴⁰⁵, des communautés urbaines¹⁴⁰⁶ et des métropoles¹⁴⁰⁷. Par ailleurs, certaines autorités ne relevant ni de l'échelon communal, ni de la catégorie des EPCI FP continueront de mener temporairement les missions relevant de la GEMAPI qu'elles assuraient avant la publication de la loi MAPTAM. Il s'agira en l'occurrence des conseils généraux, des conseils régionaux, de leurs regroupements, et plus globalement, des personnes morales de droit public¹⁴⁰⁸.

Passée cette première étape où la compétence GEMAPI sera exercée, tantôt par des EPCI FP, tantôt par d'autres entités publiques, un transfert automatique de la compétence vers les EPCI à fiscalité propre interviendra au 1^{er} janvier 2020. Les EPCI, soumis à un principe de spécialité, regroupent les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats s'agglomération nouvelle et les métropoles¹⁴⁰⁹. Aussi, ne relèvent pas de cette catégorie les syndicats mixtes, de même que les agences, établissements publics ou ententes interdépartementales ou interrégionales. S'agissant de la composante « fiscalité », il sera fait la distinction entre les EPCI alimentés par prélèvement sur les taxes communales¹⁴¹⁰, et les EPCI disposant de ressources fiscales propre (EPCI FP). Seuls les syndicats de communes, qu'ils soient à vocation unique (SIVU), multiple (SIVOM), ou « à la carte »¹⁴¹¹, n'entreront pas dans cette dernière catégorie.

En vertu de l'article L5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, un schéma départemental de coopération intercommunale « *prévoyant une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales* » doit être établi pour chaque département. Ce dernier doit préfigurer la constitution d'EPCI FP sur des unités territoriales regroupant au moins 5000 habitants¹⁴¹², et permettre notamment une plus grande solidarité

¹⁴⁰⁴ Article L5214-16 du code général des collectivités territoriales. A l'origine, la loi MAPTAM n'avait pas prévu de transfert de compétence obligatoire et avait conditionné ce dernier à un vote favorable au 2/3 du conseil de la communauté (permettant de déterminer « l'intérêt communautaire »). La loi NOTRe est revenu sur cette condition : le transfert est désormais automatique pour les communautés de communes, à l'instar des autres collectivités (article 64-III de la loi NOTRe).

¹⁴⁰⁵ Article L5216-5 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴⁰⁶ Articles L5215-20 et L5215-20-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴⁰⁷ Article L517-2 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴⁰⁸ Article 59-I de la loi MAPTAM : « *les conseils généraux, les conseils régionaux, leurs regroupements et autres personnes morales de droit public qui assurent l'une des missions mentionnées aux 1^o, 2^o, 5^o et 8^o du I de l'article L211-7 du code de l'environnement à la date de publication de la présente loi exercent les compétences qui s'y rattachent jusqu'au transfert de celles-ci à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* ».

¹⁴⁰⁹ Article L5210-1-1 A du code général des collectivités territoriales.

¹⁴¹⁰ Les taxes communales, au nombre de quatre, sont composées de : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe sur les propriétés non bâties et la contribution économique territoriale.

¹⁴¹¹ Il sera ici question du cas où les communes adhèrent pour partie seulement aux compétences du syndicat.

¹⁴¹² Quelques exceptions à ce seuil ont été posées par l'article L5210-1-1-III-1^o du CGCT. Le seuil des 5000 habitants sera ainsi inapplicable aux zones délimitées conformément à l'article 3 de la loi « Montagne » (loi

financière entre les territoires¹⁴¹³, de même qu'une rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable¹⁴¹⁴. Issu de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales¹⁴¹⁵, ce schéma participe directement à l'objectif de maillage de l'ensemble du territoire par des EPCI FP, sans enchevêtrement, dont l'échéance était fixée au 1^{er} juillet 2013. Depuis cette date, chaque commune est réputée appartenir à un unique EPCI FP, conformément à l'article L5210-2 du code général des collectivités territoriales. Aussi, le transfert de la compétence GEMAPI aux EPCI FP devrait pouvoir s'effectuer de manière uniforme sur l'ensemble du territoire.

En sus des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), la structuration de la compétence GEMAPI est préparée au sein de comités pilotés par le préfet coordonnateur de bassin. L'article 59-III de la loi MAPTAM confie en effet à ce dernier le soin de constituer, à l'échelle du bassin-versant, une mission d'appui technique à la prise de compétence GEMAPI. Le décret n°2014-846 du 28 juillet 2014¹⁴¹⁶ vient préciser ses contours: réunissant des représentants de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales ainsi que des groupements de collectivités¹⁴¹⁷, la mission d'appui est notamment chargée de la réalisation d'un état des lieux technique, administratif et économique des ouvrages et infrastructures participant à la prévention du risque de submersion et de l'émission de recommandations sur la structuration de ces systèmes de protection ainsi que sur l'identification et la définition d'outils utiles à l'exercice de la GEMAPI. En Rhône-Méditerranée, la mission d'appui technique a par exemple été créée par arrêté préfectoral n°14-220 du 3 novembre 2014, et une réunion de lancement s'est tenue le 24 novembre 2014. Au cours de celle-ci, Mme Durnerin, présidente du syndicat du bassin de l'Ouche, faisait part de sa préoccupation quant à la mise en place de la GEMAPI : à son sens, l'enjeu de structurer la gestion de l'eau et la prévention des inondations et submersions à l'échelle du bassin versant mérite d'être plus fermement exposé, afin d'éviter un « *risque de retour en arrière* » et de faire barrage aux « *tentations [qui] seront grandes pour chacun de faire « sa » digue en dehors de toute approche cohérente à l'échelle du bassin* »¹⁴¹⁸.

n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JORF du 10 janvier 1985, page 320). Un abaissement de seuil pourra par ailleurs être décidé par le préfet de département en présence de certains espaces aux caractéristiques géographiques particulières.

¹⁴¹³ Cf. article L5210-1-1-III-3° du CGCT.

¹⁴¹⁴ Cf. article L5210-1-1-III-6° du CGCT.

¹⁴¹⁵ Article 35 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°292 du 17 décembre 2010, page 22146, texte n°1.

¹⁴¹⁶ Décret n°2014-846 du 28 juillet 2014 relatif aux missions d'appui technique de bassin, JORF n°174 du 30 juillet 2014, page 12522, texte n°8.

¹⁴¹⁷ Article 4 du décret n°2014-846 du 28 juillet 2014 relatif aux missions d'appui technique de bassin, JORF n°174 du 30 juillet 2014, page 12522, texte n°8.

¹⁴¹⁸ Propos tenus par Mme DURNERIN lors de la réunion de lancement de la mission d'appui technique de bassin Rhône Méditerranée (PREFET COORDONNATEUR DE BASSIN RHONE-MEDITERRANEE, *Compte-rendu de la réunion de lancement de la mission d'appui technique*, Lyon, 22 décembre 2014, p. 2, <http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/docs/gemapi/reunions/20141124-CR-MissionAppui.pdf>).

S'agissant du recours aux DIG dont pouvaient bénéficier l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements en matière de prévention des inondations, celui-ci ne sera dorénavant ouvert qu'aux autorités GEMAPI. L'article L211-7 du code de l'environnement, dans sa formulation au 1^{er} janvier 2018, prévoit en effet une intervention au titre d'une DIG « *sous réserve de la compétence attribuée aux communes par le I bis du présent article* ». La locution « *sous réserve* » indique en l'occurrence « *un ordre de prééminence entre deux dispositions en conflit [...]* »¹⁴¹⁹, conduisant à ce que « *la disposition ne joue que lorsque le texte réservé ne trouve pas à s'appliquer* »¹⁴²⁰. Aussi, si les communes, ou les EPCI auxquels la compétence GEMAPI aura été transférée au 1^{er} janvier 2018, pourront recourir à une procédure de DIG en vertu de l'article L211-7-I bis du code de l'environnement, les autres collectivités ou groupements de collectivités ne devraient pas pouvoir mobiliser cette procédure en matière de prévention des inondations. A compter du 1^{er} janvier 2020, les EPCI à fiscalité propre, en tant que nouvelles autorités GEMAPI, deviendront les seuls à pouvoir initier des opérations déclarées d'intérêt général au titre de l'article L211-7 : à cette date, les communes qui pouvaient encore recourir à ce mécanisme ne pourront alors plus en bénéficier, et ce, même en cas de carence de l'autorité GEMAPI.

Si l'initiative de confier, dans un premier temps, la compétence GEMAPI aux communes et intercommunalités a pu être critiquée, force est de constater que celle-ci constitue néanmoins le premier maillon d'une chaîne dont l'aboutissement est une gestion de l'ensemble des problématiques de l'eau à l'échelle du bassin versant. Au travers d'un ancrage local, la compétence GEMAPI a en effet vocation à se diffuser plus largement, vers des structures spécialisées intervenant au-delà du seul territoire intercommunal (2).

2) La possibilité d'une compétence territoriale élargie

Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux pourront exercer la compétence GEMAPI (a), après que cette compétence leur ait été déléguée ou transférée (b).

a) Une possible compétence des EPTB et EPAGE

L'exercice de la compétence GEMAPI par les EPTB ou EPAGE est prévue par la loi MAPTAM (1^o). Des modalités de création de nouveaux EPTB ou EPAGE, ou d'extension du périmètre des établissements existants, sont également envisagées (2^o).

¹⁴¹⁹ Indication terminologique issue du guide de légistique du site Légifrance (rubrique « rédaction des textes – langue du texte – choix des termes et des locutions juridiques ») : www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/III.-Redaction-des-textes/3.3.-Langue-des-textes/3.3.-Langue-du-texte/3.3.2.-Choix-des-terles-et-des-locutions-juridiques

¹⁴²⁰ *Idem.*

1°) La légitimité d'intervention des EPTB et EPAGE

Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) sont des syndicats mixtes ouverts, créés par la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003¹⁴²¹, qui ont pour vocation de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau¹⁴²², et qui peuvent assurer la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)¹⁴²³. Au regard de ces missions, les EPTB avaient été pressentis dès 2012 pour assumer directement la compétence GEMAPI : ce scénario ne fut finalement pas retenu compte-tenu du nombre restreint d'EPTB ne permettant pas de couvrir rapidement l'ensemble du territoire, et compte-tenu du souhait de ne pas alourdir une carte territoriale déjà bien chargée¹⁴²⁴.

Pourtant, une action à la seule échelle de l'intercommunalité se heurte à des difficultés qui peuvent être contournées par l'activation du « levier EPTB ». Une action menée à une échelle plus large permet en effet d'atténuer l'assujettissement à certaines pressions locales et permet en outre de mener une réflexion plus globale intégrant l'ensemble des composantes du cycle de l'eau et les dynamiques de transit à l'échelle des cellules sédimentaires. Une action à l'échelle du bassin versant permet enfin d'éviter une dispersion de moyens avec une mutualisation des effectifs et des connaissances. En ce sens, Martial Saddier, président du syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses abords, évoquait une « force de frappe » des EPTB qui ne pourrait être égalée par les EPCI FP¹⁴²⁵. Patrick Moquay, président de la communauté de communes de l'Île d'Oléron, soulignait quant à lui l'intérêt d'une mutualisation des moyens financiers afin d'assurer une plus juste redistribution¹⁴²⁶, notamment vers les territoires les plus exposés aux risques d'inondations littorales. C'est ainsi que bon nombre d'acteurs préconisaient, en amont de l'examen du projet de loi MAPTAM, de prévoir une obligation d'adhésion des EPCI FP à un EPTB, ou un transfert de la compétence GEMAPI des collectivités de proximité vers les EPTB¹⁴²⁷. Dans tous les cas, un premier relai devait nécessairement être constitué à l'échelle communale et intercommunale¹⁴²⁸.

¹⁴²¹ Article 46 de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JORF n°175 du 31 juillet 2003, page 13021, texte n°4.

¹⁴²² Cf. article L123-10 du code de l'environnement.

¹⁴²³ Compétence située en dehors du champ de la GEMAPI, qui leur a été confiée par l'article 153 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (JORF n°160 du 13 juillet 2010, page 12905, texte n°1), transposé à l'article L212-4 du code de l'environnement.

¹⁴²⁴ Voir l'article de Laurence MADOU, *op.cit.*

¹⁴²⁵ Propos rapportés par Laurence MADOU : « Martial SADDIER [...] met en avant les 10 postes d'ingénieurs sur les 15 permanents de l'EPTB : « Les EPCI du bassin ne pourraient consacrer qu'un demi-poste d'ingénieur de ci de là, sans jamais égaler notre force de frappe » » (Laurence MADOU, *op.cit.*).

¹⁴²⁶ Cf. SCHMIT Philippe, « Interview de Patrick MOQUAY – L'inscription au niveau local de la gestion des risques est nécessaire », *Intercommunalités* [en ligne – consulté le 10 janvier 2015], janvier 2014, n°185, p. 11, <http://www.adcf.org/files/MAG-INTERCO/ADCF-Interco185-140121-WEB.pdf>

¹⁴²⁷ Voir en ce sens les propos tenus en 2013 par Daniel MARCOVITCH, alors président de l'Association Française des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (AFEPTB), et André FLAJOLET, ancien président du comité national de l'eau (Laurence MADOU, *op.cit.*).

¹⁴²⁸ Comme le rappelle Laurent Rhodet, directeur du syndicat mixte du bassin des Sorgues, « il ne faut pas oublier que le « moteur » d'un EPTB [...] reste obligatoirement un syndicat mixte ouvert [...]. Si la loi ne donne pas une compétence GEMAPI aux communes ou aux EPCI FP, c'est la fin des syndicats de rivière, des structures de gestion des milieux aquatiques, et donc des EPTB » (Commentaire figurant sous l'article de Laurence MALOUI (Laurence MADOU, *op.cit.*).

Au regard de l'ensemble de ces éléments, les EPTB furent finalement intégrés au sein du texte de loi MAPTAM, aux côtés des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), syndicats mixtes fermés nouvellement créés¹⁴²⁹, compétents en matière de maîtrise d'ouvrage des opérations de prévention des risques d'inondation et de gestion des cours d'eau non domaniaux. Les mécanismes d'adhésion ou de délégation de compétence à un EPTB ou EPAGE précédemment évoqués furent retenus, mais à titre volontaire uniquement, aux fins de respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Le champ d'intervention des EPTB fut également précisé : la prévention des inondations et la défense contre la mer figurent désormais dans leurs attributions, et ce, de manière expresse¹⁴³⁰. Les EPTB furent enfin dotés de compétences supplémentaires¹⁴³¹ parmi lesquelles un rôle de coordination de l'action des différents EPAGE, ainsi que la possibilité de se positionner en tant que maître d'ouvrage sur certains projets d'aménagement d'intérêt commun¹⁴³², ou sur des projets pour lesquels n'existe aucune structure capable d'intervenir à l'échelle appropriée. S'agissant de l'articulation des actions entre EPTB et EPAGE, il convient de souligner que si un EPAGE pourra adhérer à un EPTB¹⁴³³, la réciproque ne sera pas possible. Les EPTB, qui ne pourront pas se superposer sur un même périmètre¹⁴³⁴, exerceront en effet une mission plus large que celle des EPAGE dont ils coordonneront les actions par la délivrance d'avis sur les opérations de travaux notamment, ou dont ils encourageront l'adhésion à l'EPTB.

Afin de favoriser la structuration d'EPTB et EPAGE pour un futur exercice de la compétence GEMAPI, certains mécanismes ont été mis en place (2°).

2°) Les mécanismes en faveur de la structuration des EPTB ou EPAGE

La couverture de l'intégralité du territoire en EPTB et EPAGE n'étant pas assurée à ce jour, les futures autorités GEMAPI à l'échelon communal et intercommunal pourraient se trouver dans une situation où, malgré leur volonté, aucune délégation ou transfert de compétence de la GEMAPI ne serait possible, par défaut de structure. Afin de remédier à cette situation, la loi MAPTAM prévoit qu'au sein de la nouvelle génération de SDAGE, le préfet coordonnateur de bassin (PCB) détermine le bassin versant, sous-bassin versant, ou groupe de sous-bassin versant pour lesquels la création ou l'extension du périmètre d'un EPTB/EPAGE est nécessaire. Si ses recommandations ne sont pas suivies d'effet dans un délai de deux ans, le

¹⁴²⁹ Article 57 de la loi MAPTAM, transposé à l'article L213-12-II du code de l'environnement.

¹⁴³⁰ Article L213-12-I du code de l'environnement.

¹⁴³¹ Article 57 de la loi MAPTAM.

¹⁴³² Cette maîtrise d'ouvrage nécessite un transfert de compétences de la part des communes, EPCI FP ou EPAGE concernés. Elle est en outre soumise au préalable à l'avis de ces différents acteurs, ainsi qu'à l'avis de la commission locale de l'eau (CLE) – voir en ce sens l'article L213-12 VI du code de l'environnement.

¹⁴³³ Cette adhésion entraînera cependant disparition de l'EPAGE dans un cas particulier, à savoir l'hypothèse où le périmètre de l'EPAGE serait totalement englobé par l'EPTB et où le transfert concernerait l'intégralité de la compétence GEMAPI.

¹⁴³⁴ Principe exposé par l'arrêté du 7 février 2005 relatif à la délimitation du périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin (JORF n°36 du 12 février 2005, page 2422, texte n°54) et rappelé par la circulaire du 19 mai 2009 relative aux établissements publics territoriaux de bassin après l'adoption de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (NOR : DEVO0906173C).

préfet coordonnateur de bassin initie alors lui-même la procédure de création ou d'extension, conformément à l'article L213-12 IV du code de l'environnement : un projet de périmètre est tout d'abord soumis à l'avis simple du comité de bassin et des commissions locales de l'eau¹⁴³⁵, puis validé par arrêté. Un avis simple des organes délibérants des collectivités et EPCI intéressés est ensuite demandé : cet avis est réputé favorable en cas d'absence de délibération dans un délai de 3 mois. La création de l'EPTB ou de l'EPAGE sur le périmètre est en enfin décidée par arrêté du préfet coordonnateur de bassin ou par arrêté conjoint des préfets de départements concernés, après accord préalable des organes délibérants des collectivités et EPCI compétents en matière de GEMAPI, afin de respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales. Toutefois, ce n'est pas le principe de l'unanimité qui a été retenu : en effet, l'accord est réputé acquis en cas de vote favorable de 2/3 des organes représentant 50% de la population, ou de la moitié des organes délibérants représentant 2/3 de la population. Afin de garantir une adhésion suffisante des intercommunalités les plus peuplées, l'accord de l'organe délibérant de tout EPCI représentant au moins 25% de la population concernée devra néanmoins être obtenu.

L'article 76-I de la loi NOTRe, codifié à l'article L213-12-VII bis du code de l'environnement, prévoit par ailleurs des modalités facilitant la transformation d'un syndicat mixte en EPTB ou EPAGE afin d'exercer la compétence GEMAPI. La transformation peut être proposée au préfet coordonnateur de bassin par une délibération du comité syndical. Le préfet vérifie alors que la mission du syndicat correspond bien aux missions des EPTB et EPAGE telles que définies par l'article L213-12 du code de l'environnement, puis soumet le projet de transformation à l'avis du comité de bassin et des commissions locales de l'eau concernées. Le projet de transformation est ensuite soumis à l'approbation des organes délibérants des différents membres du syndicat : à défaut de vote dans les trois mois suivant la notification de la délibération, la décision est réputée favorable et la transformation est actée par arrêté préfectoral. Dans le même esprit, l'actuel article 32 ter AA du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité¹⁴³⁶ facilite pour sa part la transformation d'une institution ou organisme interdépartemental¹⁴³⁷ en syndicat mixte dès lors qu'il remplit les conditions fixées à l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales : le syndicat mixte ainsi constitué pourra, dans un second temps, prétendre à une transformation en EPTB ou EPAGE.

L'exercice de la compétence GEMAPI par un EPTB ou un EPAGE fait suite à une délégation ou à un transfert de compétence (b).

¹⁴³⁵ Avis réputé favorable en cas de silence supérieur à 4 mois.

¹⁴³⁶ Projet de loi n°578 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dans sa version adoptée en 2nde lecture par l'Assemblée Nationale, déposé au Sénat le 4 mai 2016, session ordinaire 2015-2016.

¹⁴³⁷ Article L5421-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les institutions ou organismes interdépartementaux sont librement constitués par deux ou plusieurs conseils départementaux de départements même non limitrophes ; ils peuvent également associer des conseils régionaux ou des conseils municipaux. Les institutions ou organismes interdépartementaux sont des établissements publics, investis de la personnalité civile et de l'autonomie financière [...]* ».

b) Une compétence déléguée ou transférée

En vertu de l'article L213-12-V du code de l'environnement, la compétence GEMAPI peut être confiée aux EPTB ou EPAGE par le biais d'une délégation ou d'un transfert de compétence. Il convient de bien distinguer les effets de ces deux mécanismes.

La délégation prendra la forme d'une convention renouvelable et conduira à ce que l'autorité délégataire soit substituée à l'autorité délégante dans tous les droits et obligations objets de la délégation¹⁴³⁸. La convention établie par les présidents des assemblées délibérantes des collectivités et EPCI FP concernés¹⁴³⁹ fixera par ailleurs les objectifs à atteindre, les conditions de renouvellement, ainsi que les modalités de financement et de contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire¹⁴⁴⁰. Elle sera enfin approuvée par les assemblées délibérantes des parties en présence¹⁴⁴¹, et pourra être résiliée de manière anticipée, conformément aux modalités qui auront été prédéterminées dans le corps du texte. Il s'agit donc là d'un mécanisme plutôt souple, permettant au délégant de revenir sur sa décision.

Le transfert de compétence, régi par l'article L5211-61 du code général des collectivités territoriales, se manifesterait quant à lui au travers de l'adhésion à un syndicat mixte, qu'il s'agisse d'un EPTB, d'un EPAGE¹⁴⁴² ou d'un syndicat mixte de droit commun. Il entraînerait le transfert des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice de la compétence GEMAPI, ainsi que des droits et obligations qui leur sont attachés¹⁴⁴³. A la différence de la délégation, le transfert est un mécanisme particulièrement contraignant en ce qu'il a pour effet de dessaisir l'autorité transférante de la compétence GEMAPI¹⁴⁴⁴. Ce dessaisissement prendra fin dans l'hypothèse où la compétence GEMAPI serait retirée du syndicat : cette possibilité sera ouverte aux syndicats mixtes ouverts l'ayant prévue dans leurs statuts¹⁴⁴⁵, ainsi qu'aux syndicats mixtes fermés dits « à la carte »¹⁴⁴⁶. Le dessaisissement se

¹⁴³⁸ L'article L213-12-V du code de l'environnement renvoie aux dispositions de l'article L1111-8 du code général des collectivités territoriales qui définit la délégation et pose le principe du conventionnement.

¹⁴³⁹ Article R1111-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴⁴⁰ Articles L1111-8 alinéa 3 et R1111-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴⁴¹ Article R1111-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴⁴² Concernant les EPAGE, seul un transfert total de la compétence GEMAPI peut être opéré, en vertu de l'article L213-12-II du code de l'environnement (selon lequel les EPAGE ont pour mission d'assurer « la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux »). Les transferts partiels sont par conséquent exclus.

¹⁴⁴³ Articles L5721-6-1 (syndicats mixtes ouverts), L5211-4-1 et L5211-17 alinéa 5 (syndicats mixtes fermés) du code général des collectivités territoriales. Il est à noter qu'il ne s'agit pas là d'un transfert de propriété.

¹⁴⁴⁴ L'article L5721-6-1 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que le syndicat mixte ouvert auquel la compétence a été transférée « est substituée de plein droit, à la date du transfert de compétences, aux collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes ». La même règle s'applique aux syndicats mixtes fermés en vertu des articles L5211-4-1 et L5211-17 alinéa 7 du CGCT.

¹⁴⁴⁵ L'article L5721-6-2 du code général de la propriété des collectivités territoriales envisage le retrait d'un syndicat mixte ouvert, ainsi que l'hypothèse particulière du retrait de compétences qui doit être prévu par les statuts : « le retrait d'un syndicat mixte ou, lorsque les statuts du syndicat le permettent, le retrait d'une ou plusieurs compétences transférées à un syndicat mixte, s'effectue dans les conditions fixées à l'article L5211-25-1 [...] ».

¹⁴⁴⁶ Cette formule « à la carte » a été créée par l'article L5211-19 du code général des collectivités territoriales. Elle s'applique aux syndicats de communes, mais aussi aux syndicats mixtes fermés, en vertu du renvoi général opéré par l'article L5711-1 alinéa 1 du CGCT. La circulaire du 29 février 1988 relative à la coopération

produira également en cas de retrait d'une personne initialement titulaire de la compétence GEMAPI du syndicat mixte¹⁴⁴⁷, ou encore en cas de disparition du syndicat¹⁴⁴⁸.

Le choix entre délégation et transfert de compétence pourra parfois se révéler complexe. Il pourra être pris l'exemple du territoire camarguais, au sein duquel intervient à ce jour le Syndicat Mixte interrégional d'Aménagement des Dignes du delta du Rhône et de la Mer (SYMADREM)¹⁴⁴⁹. Ce syndicat mixte ouvert réunit à ce jour douze communes¹⁴⁵⁰, une intercommunalité¹⁴⁵¹, les départements du Gard et des Bouches du Rhône, ainsi que les régions PACA et Languedoc-Roussillon. Initialement en charge de la gestion des quelques 210 kilomètres de digues fluviales du delta du Rhône, le syndicat a été doté en 2002 de la mission de gestion de la « digue à la mer », véritable clef de voûte de la défense contre la mer qui traverse la Camargue et ses espaces naturels sur un linéaire de 25 kilomètres¹⁴⁵². Construite entre 1857 et 1859, cette digue « *joint les embouchures des deux bras du Rhône* »¹⁴⁵³, des Saintes-Maries-de-la-Mer à Salin-de-Giraud (commune d'Arles), et contribue ainsi, aux côtés des digues fluviales, à l'endiguement total de « l'île de Camargue ». Son « influence hydraulique »¹⁴⁵⁴ est particulièrement importante puisque la digue court sur plus

intercommunale (JORF du 18 mars 1988, page 3670, NOR : INTB8800077C) précise qu'en matière de retrait de compétence, c'est la règle du parallélisme des formes qui s'applique : le retrait suppose donc le suivi de la même procédure que celle qui avait donné lieu au transfert de compétence initial.

¹⁴⁴⁷ Le retrait total est envisagé par les articles L5721-6-2 (syndicat mixte ouvert), L5211-19, L5212-29, L5212-29-1 et L5212-30 (syndicat mixte fermé) du code général des collectivités territoriales.

¹⁴⁴⁸ L'article L5721-7 du code général des collectivités territoriales envisage les différentes hypothèses de disparition d'un syndicat mixte ouvert : « *le syndicat mixte est dissous de plein droit soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué, soit à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire, soit lorsqu'il ne compte plus qu'un membre. Il peut également être dissous, d'office ou à la demande motivée de la majorité des personnes morales qui le composent, par arrêté motivé du représentant de l'Etat dans le département siège du syndicat [...]* ». L'article L5721-7-1 du code éponyme ajoute à ces hypothèses le cas où le syndicat n'exercerait plus aucune activité depuis au moins deux ans : la dissolution peut alors être arrêtée par le préfet de département, après avis de chacun des membres (le but visé étant de mettre fin à une situation de compétence « gelée » ne pouvant plus être exercée par l'autorité transférante malgré l'inactivité du syndicat mixte).

S'agissant des syndicats mixtes fermés, les dispositions applicables à leur dissolution seront les mêmes que celles s'appliquant aux syndicats de communes (articles L5212-33 et L5212-34 du CGCT), et ce, en vertu du renvoi opéré au premier alinéa de l'article L5711-1 du CGCT. Les hypothèses sont les mêmes que pour les syndicats mixtes ouverts. En sus, les syndicats fermés pourront être dissous en cas de transfert de leurs compétences à un syndicat ouvert, en cas de consentement unanime des conseils municipaux intéressés, sur décision préfectorale à la suite d'une demande motivée de la majorité de ces conseils, ou encore par décret rendu après avis conforme du Conseil d'Etat.

¹⁴⁴⁹ Aux côtés du SYMADREM, interviennent également en matière de prévention des inondations le Syndicat Intercommunal d'Assainissement du Vidourle et le syndicat mixte pour la protection et la gestion de la Camargue gardoise. Ces derniers n'interviennent cependant pas directement dans la prévention du risque de submersion marine, et ne sont actuellement gestionnaires d'aucun ouvrage de défense contre la mer.

¹⁴⁵⁰ Les communes concernées sont : Aimargues, Arles, Beauvoisin, Beaucaire, Bellegarde, Fourques, Le Cailar, Port-Saint-Louis-du-Rhône, Saint-Gilles, Saintes-Maries-de-la-Mer, Tarascon et Vauvert.

¹⁴⁵¹ A savoir la communauté de communes « Terre de Camargue », côté gardois.

¹⁴⁵² Données issues du site internet du SYMADREM : www.symadrem.fr/lorganisation-du-symadrem/

¹⁴⁵³ ALLOUCHE Aurélien, DERVIEUX Alain, NICOLAS Laurence, « Adaptation aux changements par renaturation dans une zone humide littorale, le delta du Rhône (France du Sud). Une réponse à l'épuisement d'une gestion concertée de l'eau ? », *Territoires en mouvement – revue de géographie et aménagement*, mars 2015, [en ligne – consulté le 28 juillet 2015], <http://tem.revues.org/2768>

¹⁴⁵⁴ La notion d'influence hydraulique d'un ouvrage ne fait l'objet d'aucune définition légale. Elle désigne vraisemblablement la zone protégée par la digue, soit « *la zone protégée par la crue de dimensionnement de l'ouvrage* » (CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION (CEPRI), *Les digues de protection contre les inondations – la mise en œuvre de la réglementation issue du décret n°2007-1735 du 11*

de 25 kilomètres, et qu'en cas de surverse, de rupture, ou d'atteinte de la cote dite « de protection »¹⁴⁵⁵, les communes d'Arles et des Saintes-Maries-de-la-Mer pourraient toutes deux être sinistrées. Pour autant, l'influence hydraulique de cet ouvrage n'excède pas le périmètre de la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette¹⁴⁵⁶, qui sera dotée de la compétence GEMAPI au 1^{er} janvier 2018 : aussi, gestion de l'ouvrage devrait être reprise par celle-ci, laquelle pourra ensuite choisir de déléguer ou transférer sa compétence GEMAPI. (Cf. **Annexe 10 – Le littoral camarguais : la digue à la mer et les digues frontales**).

Se pose alors la question de savoir si le SYMADREM pourrait bénéficier de cette délégation ou de ce transfert de compétence. En réalité, il apparaît que par le jeu du mécanisme de représentation-substitution prévu à l'article L5216-7-I bis du code général des collectivités territoriales, la communauté d'agglomération Arles-Crau-Montagnette pourra se substituer automatiquement aux communes d'Arles et des Saintes-Maries-de-la-Mer au sein du SYMADREM, en ce qui concerne la compétence GEMAPI. Aucun retrait préalable des deux communes précitées, qui constituent l'assiette de la digue à la mer, ne sera ainsi exigé. Ce mécanisme permet de simplifier la situation puisqu'en évitant un retrait des communes, il contourne l'article L5211-61 du code général des collectivités territoriales, lequel fait obstacle à l'adhésion d'un EPCI FP à un syndicat mixte lorsque le périmètre du syndicat n'inclut pas en totalité le périmètre communautaire¹⁴⁵⁷.

En cas de transformation en EPTB ou EPAGE, le SYMADREM pourrait par ailleurs être bénéficiaire d'une délégation de compétence de la part de la communauté d'agglomération Arles-Crau-Montagnette¹⁴⁵⁸. Le SYMADREM envisage d'ailleurs bel et bien une évolution

décembre 2007, p. 76). Le juge aura sans doute l'occasion d'apporter quelques précisions sur la définition de cette notion.

¹⁴⁵⁵ En présence d'un niveau d'eau ayant atteint la « cote de protection » de l'ouvrage, un mécanisme de déversoir de sécurité est actionné : une inondation maîtrisée et progressive de la zone protégée va alors avoir lieu, afin de diminuer la pression exercée par les eaux contre l'ouvrage, et d'éviter ainsi la rupture de ce dernier – voir sur ce point ROYET Paul, GEGOUTTE Gérard, PEYRAS Laurent, LAVABRE Jacques, LEMPERRIERE François, « *Cotes et crues de protection, de sureté et de danger de rupture* », communication lors du Colloque CFBR-SHF « Dimensionnement et fonctionnement des évacuateurs de crues », 20-21 janvier 2009, Lyon, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00468565/document>).

¹⁴⁵⁶ Le rattachement de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer à la communauté d'agglomération est particulièrement récent puisqu'il a pris effet au 1^{er} janvier 2014.

¹⁴⁵⁷ La seule exception posée par cet article concerne le cas où le transfert est effectué en matière « de gestion des eaux et des cours d'eau », hypothèse qui donne lieu à interprétation. En effet, si l'on s'en tient à l'interprétation ministérielle qui semble distinguer la compétence « GEMA » et la compétence « PI », un EPCI FP pourrait adhérer, en matière de « GEMA » seulement, à un syndicat mixte pour une fraction de son territoire ((voir en ce sens MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE (MEDDE), *Foire aux questions – loi MAPTAM et compétence GEMAPI – version projet*, MEDDE (Ed.), 2014, p. 8, http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/docs/gemapi/20140828_FAQ_GEMAPI_V2.pdf). Le volet « PI » serait par contre exclu. D'un autre côté, si l'on se détache de l'interprétation ministérielle pour rejoindre celle de Philippe Marc par exemple, il n'y a pas de « GEMA » d'un côté, et de « PI » de l'autre. Il n'y a qu'une compétence globale, de gestion de l'eau au service de la prévention des inondations. Dès lors, on peut considérer qu'un EPCI FP puisse adhérer à un syndicat mixte pour une partie de son territoire pour toute compétence de gestion de l'eau, et donc en matière de GEMAPI.

¹⁴⁵⁸ L'article 76 de la loi NOTRe prévoit une procédure simplifiée de transformation d'un syndicat mixte de droit commun tel que le SYMADREM, en EPTB ou EPAGE. Le texte envisage ainsi que dès lors qu'un syndicat mixte est déjà constitué à la date de parution du décret, et que celui-ci répond, par son statut, son périmètre et son

vers un statut d'EPTB dans les années à venir¹⁴⁵⁹, lequel prendrait alors la place du projet d'EPTB « Rhône-Maritime », envisagé par le projet de SDAGE 2016-2021. Le périmètre du SYMADREM devrait alors être étendu afin de coller au mieux à l'échelon du bassin-versant, sans toutefois égaler le périmètre envisagé pour l'EPTB « Rhône-Maritime » afin de ne pas empiéter sur les EPTB voisins (EPTB du Vidourle notamment). En effet, la superposition de deux EPTB n'est pas envisageable, comme le suggèrent l'arrêté du 7 février 2005 relatif à la délimitation du périmètre d'intervention d'un EPTB qui prévoit bien qu'en cas de projets concurrents sur un même secteur, une concertation doit être menée afin de parvenir à une candidature unique¹⁴⁶⁰, ainsi que la circulaire du 19 mai 2009¹⁴⁶¹ qui rejette totalement l'hypothèse d'un chevauchement de périmètres.

Une évolution vers un EPAGE « ouvert »¹⁴⁶² pourrait également avoir lieu. L'échelle serait ici adaptée sans élargissement de périmètre puisque le secteur d'intervention du SYMADREM couvre, à l'heure actuelle, l'ensemble du sous-bassin hydrographique camarguais. L'EPAGE ainsi constitué ne pourrait cependant pas adhérer à l'EPTB « Rhône Maritime » préconisé par le projet de SDAGE car l'adhésion au syndicat mixte ouvert que pourrait être l'EPTB « Rhône Maritime » est réservée par l'article L5721-2 du code général des collectivités territoriales aux structures constituées sous forme de syndicats mixtes fermés. Une adhésion du SYMADREM constitué en tant qu'EPAGE ne pourrait donc avoir lieu que si celui-ci est constitué en la forme « fermée », ce qui impliquerait que le nouvel EPAGE n'accueille plus les départements et régions membres de l'actuel SYMADREM. Par ailleurs, la mise en place d'un EPTB « Rhône-Maritime » coordonnant l'action d'un EPAGE « SYMADREM » avec les éventuels autres EPAGE de son périmètre, poserait le problème de la superposition avec les EPTB avoisinant : une refonte totale des organisations alentours serait alors à envisager. Ce vaste chantier pourrait alors conduire à privilégier la constitution du SYMADREM en EPTB en lieu et place de la création d'un tout nouvel EPTB « Rhône-Maritime ».

CONCLUSION DE SECTION 1

Confiée à des personnes publiques, dans une logique d'action territoriale évolutive, de l'intercommunalité vers le bassin hydrographique, la compétence GEMAPI constitue un premier pas vers la mise en œuvre d'une stratégie globale de prévention des inondations marines. L'adhésion à ce nouveau dispositif reste néanmoins fragile, comme en atteste le contenu des débats parlementaires et les demandes de modifications déposées à l'occasion de l'examen du projet de loi NOTRe : symbole de désengagement supplémentaire de l'Etat pour

objet, aux caractéristiques d'un EPTB ou d'un EPAGE, ses membres peuvent proposer une transformation. Celle-ci doit recevoir l'aval du préfet coordonnateur de bassin, qui se manifeste par la prise d'un arrêté, après avis du comité de bassin et des commissions locales de l'eau concernées.

¹⁴⁵⁹ Propos tenus par Monsieur Jean-Pierre GAUTHIER, directeur du SYMADREM, lors d'un entretien mené le 4 août 2015.

¹⁴⁶⁰ Arrêté du 7 février 2005 relatif à la délimitation du périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin, JORF n°36 du 12 février 2005, page 2422, texte n°54.

¹⁴⁶¹ Circulaire du 19 mai 2009 relative aux établissements publics territoriaux de bassin après l'adoption de la loi no 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, NOR : DEVO0906173C.

¹⁴⁶² En raison de la présence d'autorités départementales et régionales.

certain, texte peu clair pour d'autres, la compétence GEMAPI a en effet pu effrayer certains responsables de collectivités.

Outre ses conséquences en termes d'organisation des collectivités, syndicats mixtes de droit commun, EPTB et EPAGE, la mise en œuvre de la compétence GEMAPI est également de nature à générer un certain nombre d'obligations, tant pour les populations littorales que pour les responsables d'espaces naturels côtiers (section 2).

Section 2/ L'appropriation publique de la défense contre la mer : un système générateur d'obligations

L'exercice de la compétence GEMAPI pourra emporter des obligations, tant pour les populations littorales qui pourront être amenées à y contribuer financièrement (§1), que pour les responsables d'espaces naturels côtiers qui devront accepter certains choix en termes de gestion des risques (§2).

§1/ Une potentielle taxation des populations littorales au titre de la GEMAPI

La prévention des inondations comporte un coût important, notamment en matière de défense contre la mer. Ce coût est tel que Nicolas-Gérard Camphuis, directeur du CEPRI, estimait en 2011 « *qu'avec les digues, on a créé des territoires qui vivent au-dessus de leurs moyens* »¹⁴⁶³. Afin de parer aux dépenses qui seront liées à l'exercice de la compétence GEMAPI, le législateur a voté l'instauration d'un dispositif de taxation à un niveau local (A), permettant de faire participer les populations littorales à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI. Ce dispositif de taxation reste toutefois facultatif, et la conduite d'opérations au titre de la compétence GEMAPI pourra également être financée par d'autres moyens (B).

A/ La taxe GEMAPI : outil de contribution des populations littorales à la prévention des inondations

Nerf de la guerre, la question du financement de la prévention des inondations, et notamment du risque de submersion marine, a fait l'objet de plusieurs pistes de travail. Le choix d'instaurer une taxe affectée à l'exercice de la GEMAPI fut finalement retenu (1). Parlementaires et élus locaux restent toutefois prudents sur le succès de cette formule de taxe locale, qui demeure facultative et plafonnée (2).

1) Le choix d'un dispositif de taxation

En matière de pistes prospectives sur le financement de la défense contre la mer, il est intéressant de se référer aux travaux menés par le CEPRI au cours de l'année 2011. Alors que la compétence GEMAPI n'était encore qu'une ligne inscrite au rang des hypothèses, le Centre imaginait l'instauration d'une redevance pour service rendu. Ce mécanisme soulevait toutefois une question délicate, en l'occurrence l'évaluation du service fourni par les digues : quel serait-il ? Les membres du CEPRI envisagèrent par exemple le service d'obstacle à la venue de l'eau, service qui ne serait cependant plus rempli à la moindre défaillance de l'ouvrage, ou en cas de sous-dimensionnement. Le système de redevance aurait également posé une seconde difficulté, à savoir l'identification des personnes bénéficiant du service rendu. Les digues permettent en effet de prévenir certaines inondations, de garantir une forme de stabilité des activités économiques, parfois de favoriser le tourisme. Aussi, qui bénéficie

¹⁴⁶³ CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION (CEPRI), La gestion des digues de protection contre les inondations, p. 34.

réellement des digues ? Selon le CEPRI, « si l'on pousse le raisonnement jusqu'au bout, cela revient à faire payer tout le monde, il faut effectuer un recensement de la population chaque année, etc. La difficulté est que vous allez trouver que c'est une usine à gaz terrible »¹⁴⁶⁴. En effet, au-delà des recensements, se posera la question des coûts de perception et de l'autorité perceptrice. A l'époque, une redéfinition des missions et prérogatives des EPTB avait été envisagée : ces derniers auraient été identifiés comme chef de file de la prévention des inondations et auraient perçu la redevance évoquée. Toutefois, cette solution n'était pas sans poser d'autres problèmes, notamment, comme évoqué par le CEPRI, en termes de recouvrement : « en tant qu'émetteur de la redevance, vous allez écrêter, c'est-à-dire que tous ceux dont la redevance correspond au coût de perception sont éliminés. Et vous ne trouverez plus que les villes, les départements, les hôpitaux, les grandes entreprises... Quand vous êtes un EPTB, ce sont vos propres membres ou presque »¹⁴⁶⁵. Aussi, autant envisager directement un système de contribution des seuls membres d'EPTB.

Le CEPRI songea également à un système de prélèvement d'une taxe « sur les territoires produisant de la valeur économique, au-delà de la seule zone protégée par les digues »¹⁴⁶⁶. Celle-ci aurait été prélevée par un EPTB, une intercommunalité, voire un organisme *ad hoc* qui aurait eu pour fonction de redistribuer ensuite les sommes disponibles aux différents gestionnaires d'ouvrages. Si cette dernière proposition ne fut pas retenue, notamment au regard de la difficulté de définir les territoires concernés, elle eut néanmoins le mérite de faire germer l'idée d'une solution renvoyant à davantage de solidarité territoriale qu'une simple redevance pour service rendu.

A ces différentes propositions, le législateur préféra finalement le mécanisme plus classique de la taxe affectée. Ce système comporte ses défenseurs et détracteurs : le gain de transparence et de planification d'action avancé par les premiers, est confronté au scepticisme des seconds qui pointent du doigt son caractère facultatif, son plafonnement, voire le principe même de l'affectation. Parmi les enthousiastes, Martial Saddier, président de l'EPTB de l'Arve, souligne d'intérêt d'un allègement du budget principal des collectivités qui fut mobilisé pendant des années au titre d'interventions s'inscrivant dans le cadre de DIG, voire en dehors de tout dispositif légal¹⁴⁶⁷. Il met également en exergue la constance du poids de ce poste de dépense, constance qui s'accorde bien avec la prévisibilité d'une taxe peu variable, permettant de ne pas offrir de mauvaise surprise aux administrés et de d'organiser une programmation des actions GEMAPI dans le temps. Il évoque enfin la traçabilité des sommes affectées, puisque les opérations conduites dans le cadre de la compétence GEMAPI devront faire l'objet d'un suivi au sein d'un budget annexe spécial¹⁴⁶⁸.

¹⁴⁶⁴ CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION (CEPRI), *La gestion des digues de protection contre les inondations*, p. 33-34.

¹⁴⁶⁵ *Idem*.

¹⁴⁶⁶ *Ibid.*, p. 11.

¹⁴⁶⁷ Cf. Propos tenus par Martial SADDIER, président de l'EPTB de l'Arve (DREAL RHONE-ALPES, Lettre d'information GEMAPI, juin 2015, n°2, <http://www.e-lettre.developpement-durable.gouv.fr/la-e-lettre-dreal-rhone-alpes---gemapi/annee-2015/002/rubrique26344.html>).

¹⁴⁶⁸ Cf. article 1530 bis-II du code général des impôts. – Voir également la note de la direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'intérieur, relative aux « délibérations fiscales à prendre pour les

Thomas Eisenger, directeur adjoint des finances et du contrôle de gestion au sein du Conseil régional PACA, émet pour sa part une toute autre opinion sur le principe de taxation¹⁴⁶⁹ qui contournerait les principes de proportionnalité et de progressivité s'appliquant aux impôts. Il évoque ainsi la taxe GEMAPI pour illustrer ce qu'il perçoit comme « *l'exemple presque caricatural* »¹⁴⁷⁰ de la tendance à placer sur le même plan la maîtrise de la destination de l'impôt et la modulation de l'impôt en fonction des capacités contributives de chacun. En effet, sous couvert de transparence, la taxe conduit tous les redevables à contribuer de la même manière, sans considération de différences de revenus, exception faite des hypothèses d'exonération. Thomas Eisenger soulève ainsi le paradoxe résidant dans le fait « *d'affecter toute contribution complémentaire pour la rendre plus acceptable, au risque de créer un prélèvement dont le caractère inéquitable devrait le rendre...inacceptable* »¹⁴⁷¹.

Au-delà de son caractère affecté, qui a pu faire l'objet de critiques, la taxe GEMAPI est également une taxe locale, facultative et plafonnée (2).

2) La taxe GEMAPI : une taxe locale facultative et plafonnée

Figurant au sein des articles L211-7-2 du code de l'environnement, 1379 et 1530 bis du code général des impôts, la taxe GEMAPI peut être instaurée par les autorités GEMAPI, en l'occurrence les communes ou les EPCI FP. Cette mise en place ne revêt cependant aucun caractère obligatoire, les personnes précitées restant libres de poursuivre le financement de leurs actions GEMAPI en puisant dans leur budget général.

S'agissant des EPTB et EPAGE auxquels aurait été transférée ou déléguée la compétence GEMAPI, ces derniers ne disposeront pas du pouvoir de lever directement cette taxe. Ils pourront toutefois en bénéficier lors de la perception des contributions de leurs membres, dont le montant, fixé par les statuts constitutifs des établissements, pourra comprendre les sommes collectées au titre de la taxe GEMAPI. Il est à noter qu'en présence d'un transfert de compétence, les membres de l'EPTB ou de l'EPAGE ne pourront pas subventionner ces établissements au-delà de la contribution fixée par les statuts car elles seront réputées ne plus exercer la compétence GEMAPI et ne pourront donc pas faire apparaître de dépenses ou de recettes en lien avec celle-ci.

collectivités territoriales en cours d'année pour une application l'année suivante », 11 septembre 2014 (NOR : INTB1420067N), p. 8.

¹⁴⁶⁹ EISENGER Thomas, « L'essor de la fiscalité locale affectée : demain, la fin de l'impôt général local ? », *Revue française de finances publiques*, 1er mai 2014, n°126, p. 117.

¹⁴⁷⁰ *Idem.*

¹⁴⁷¹ *Idem.* L'auteur va plus loin dans l'analyse, considérant que les systèmes de taxes affectées conduisent les administrés à vouloir s'exonérer des impôts traditionnels en l'absence de service rendu, ce qui conduit à un éloignement de l'esprit du « *vivre ensemble* » qui constituait le principe de l'impôt non affecté. A son sens, le recours aux taxes « *porte en lui le germe de la fin, au niveau local, de la conception française de la contribution commune en sapant la dimension généraliste et obligatoire de l'impôt qui a forgé le pacte fiscal-social de notre pays* ».

La définition de l'objet de la taxe GEMAPI, telle que proposée par la loi MAPTAM, a pour sa part fait l'objet de débats. L'article L211-7-2 du code de l'environnement, dans sa version à venir au 1^{er} janvier 2018, dispose en effet que la taxe peut être instituée pour financer une ou plusieurs missions mentionnées au I de l'article L211-7, exception faite des missions mentionnées aux 3^o (approvisionnement en eau) et 6^o (lutte contre la pollution) dudit article, le tout, dans les conditions prévues par l'article 1379 du code général des impôts. L'article L211-7-2 précise ensuite que la taxe vise à financer « *les travaux de toute nature permettant de réduire les risques d'inondation et les dommages causés aux personnes et aux biens* ». La lecture de ces différentes dispositions laissait donc supposer que la taxe puisse être mobilisée pour couvrir des opérations s'inscrivant dans une optique de réduction des risques d'inondations et des dommages, même dans le cas où celles-ci auraient été situées en dehors des missions directement liées à la compétence GEMAPI (1^o, 2^o, 5^o et 8^o de l'article L211-7-I). Auraient ainsi pu être soutenus les travaux de lutte contre l'érosion relevant du 4^o de l'article L211-7-I.

Cette interprétation se heurte toutefois aux achoppements posés par la loi MAPTAM entre le code de l'environnement et le code général des impôts. L'article 1379-II-4^o du code général des impôts dispose en effet que les communes peuvent instituer la taxe « *pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations* », telle qu'envisagée par l'article 1530 bis du code éponyme. La formulation apparaît d'ores et déjà plus restrictive que celle employée par l'article L211-7-2 du code de l'environnement, puisqu'elle semble se limiter aux dépenses liées à la GEMAPI. Cette tendance est confirmée par l'article 1530 bis du code général des impôts, en vertu duquel les communes et EPCI FP peuvent instituer et percevoir une taxe en vue de financer « *la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations* ». L'article ajoute en outre que le produit de la taxe est « *exclusivement affecté au financement des charges de fonctionnement et d'investissement [...] résultant de l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, telle qu'elle est définie au [...] I bis* » de l'article L211-7 du code de l'environnement. Aussi, seraient clairement exclus du champ d'intervention de la taxe les missions de l'article L211-7-I ne concourant pas à la GEMAPI.

Face à cette apparente contradiction entre les dispositions du code de l'environnement et celles du code général des impôts, une reformulation de l'article 1530 bis fut proposée par le Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi NOTRe (article 26 bis du projet modifié). La suggestion résidait dans le remplacement de la référence au « I bis » de l'article L211-7 du code de l'environnement, par un renvoi au « I » du même article. Les sénateurs soulignèrent l'intérêt de cette modification rédactionnelle, résidant dans la mise en adéquation des différents textes afférents à la taxe GEMAPI. La proposition d'article fut cependant supprimée par la commission des lois de l'Assemblée Nationale, qui campa sur l'interprétation restrictive de l'article 1530 bis du code général des impôts, et argua d'une tentative d'extension du champ d'affectation du produit de la taxe, doublée d'un risque de dispersion des sommes collectées¹⁴⁷². Les sénateurs réitérèrent leur demande d'amendement

¹⁴⁷² DUSSOPT Olivier, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n°2529 adopté par le Sénat après engagement*

réactionnel devant la commission des lois du Sénat¹⁴⁷³ mais se heurtèrent à un nouveau rejet, la commission renonçant à retenir l'affectation restrictive posée par l'article 1530 bis¹⁴⁷⁴. Une note de la direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'intérieur vint confirmer la primauté de l'interprétation restrictive contenue dans le code général des impôts en précisant que « *les dépenses qui peuvent être couvertes par la taxe sont limitativement fixées par l'article 1530 bis* »¹⁴⁷⁵. Afin de clore le débat, le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité¹⁴⁷⁶ devrait comporter une disposition visant à mettre en conformité l'article L211-7-2 du code de l'environnement avec l'article 1530 bis du code général des impôts. Cette position pourra être regrettée dans le sens où elle fait obstacle à la prise en charge d'opérations de défense douce, telles que la restauration de cordons dunaires.

Outre son objet limité, la taxe GEMAPI se caractérise également par son caractère local. Elle est en effet rattachée à la catégorie des « impôts de répartition », ce qui signifie que si le montant du produit global attendu est fixé par l'autorité GEMAPI, celui-ci est ensuite ventilé entre les redevables par l'Administration fiscale. Cette répartition s'effectue par adossement aux quatre contributions directes locales, en se référant au montant des taxes collectées l'année précédente¹⁴⁷⁷. Un prélèvement est ainsi effectué par l'intermédiaire des taxes foncières, sur les propriétés bâties et non bâties, de la taxe d'habitation, et de la cotisation foncière des entreprises. Le périmètre territorial concerné est celui de la commune ou de l'intercommunalité : il est donc possible de parler d'une certaine solidarité territoriale entre les habitants des zones exposées au risque d'inondation et les autres habitants de la commune. S'agissant des personnes exonérées, deux hypothèses sont prévues par l'article 1530 bis du code général des impôts : en premier lieu, les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte ne seront pas assujettis à la taxe s'agissant des logements et locaux attribués sous conditions de ressources dont ils sont propriétaires. En second lieu, les occupants de ces logements et locaux seront également dispensés du paiement de la taxe. S'agissant de la mise en place du dispositif, celle-ci devra être votée par l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI FP, au 1^{er} octobre de l'année N-1, et le produit global attendu

de la procédure accélérée, *Doc. parl. AN.*, n°2553, tome I, 5 février 2015, p. 579-580, www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2553-t1.asp

¹⁴⁷³ Amendement n°COM-208 déposé le 7 mai 2015.

¹⁴⁷⁴ HYEST Jean-Jacques, VANDIERENDONCK René, *op.cit.*, p. 244 : « *il existe [...] bien une contradiction entre ces deux articles. Toutefois, il peut être aussi considéré que l'objet de la taxe ne visait qu'à financer exclusivement la compétence de gestion des milieux aquatiques, c'est-à-dire les missions définies aux 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L211-7 du code de l'environnement, dans la mesure où cette taxe a été spécialement instituée pour financer cette nouvelle compétence, identifiée au sein des missions relatives au grand cycle de l'eau. En conséquence, votre commission a maintenu la suppression de l'article 26 bis* ». René VANDIERENDONCK, co-apporteur ajoutera : « *ces amendements ont pour effet d'élargir les possibilités légales d'affecter la taxe, ce que ne souhaite pas le Gouvernement* » (p. 343).

¹⁴⁷⁵ Note de la direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'intérieur, relative aux « délibérations fiscales à prendre pour les collectivités territoriales en cours d'année pour une application l'année suivante », 11 septembre 2014 (NOR : INTB1420067N), p. 8.

¹⁴⁷⁶ Article 32 ter B-II du projet de loi n°578 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dans sa version adoptée en 2nde lecture par l'Assemblée Nationale, déposé au Sénat le 4 mai 2016, session ordinaire 2015-2016.

¹⁴⁷⁷ Article 1530 bis-III du code général des impôts.

fixé dans le même temps¹⁴⁷⁸. L'Administration fiscale aura en charge la gestion des impayés, tandis que l'autorité GEMAPI traitera les dossiers de dégrèvements¹⁴⁷⁹.

La taxe GEMAPI est enfin une taxe plafonnée en deux temps. Un premier plafond de 40 euros par an et par habitant est posé par l'article 1530 bis-II du code général des impôts. En outre, le même article prévoit que le produit global voté de la taxe ne devra pas excéder le coût prévisionnel annuel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence GEMAPI. A ce sujet, la note produite par la direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'intérieur le 11 septembre 2014 vient préciser ce qui relève de ces charges. Devront ainsi être comptabilisées les charges de fonctionnement et d'investissement afférentes à l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique, à l'entretien et à l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès qui y mènent, ainsi qu'à la défense contre les inondations et contre la mer¹⁴⁸⁰. Ce plafonnement fut parfois dénoncé : certains avancèrent notamment un risque de trésorerie insuffisante au sein de territoires faiblement peuplés¹⁴⁸¹, ce qui pourrait s'avérer particulièrement problématique en cas d'imprévu et de travaux d'urgence à effectuer.

La taxe GEMAPI constitue donc un nouveau dispositif mobilisable à compter du 1^{er} janvier 2018¹⁴⁸². Vouée à financer les actions GEMAPI, la taxe risque cependant de ne pas être votée partout. L'avocat Didier Seban évoque en ce sens une taxe « *politiquement difficile à appliquer* »¹⁴⁸³ dans un contexte de crise économique. Dans les cas où ce mode de financement ne serait donc pas retenu sur un territoire, d'autres ressources publiques pourront être mobilisées pour le financement d'actions GEMAPI (B).

¹⁴⁷⁸ Cf. articles 1530 bis-I et 1639 A bis-I du code général des impôts.

¹⁴⁷⁹ Article 1530 bis-VII du code général des impôts : les hypothèses de dégrèvement sont l'exonération légale, ainsi que l'imposition établie à tort.

¹⁴⁸⁰ Note de la direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'intérieur, relative aux « délibérations fiscales à prendre pour les collectivités territoriales en cours d'année pour une application l'année suivante », 11 septembre 2014 (NOR : INTB1420067N), p. 6.

¹⁴⁸¹ Opinion relayée par Mme VASSA, directrice du syndicat mixte de gestion intercommunautaire du Buëch et de ses affluents, et Monsieur ESPITALIER, président du parc naturel régional du Verdon (Cf. compte-rendu de la réunion de lancement de la mission d'appui technique de bassin Rhône-Méditerranée, 24 novembre 2014, Lyon).

¹⁴⁸² La taxe GEMAPI devrait pouvoir être levée dès 2018, malgré l'absence du décret d'application qui avait été envisagé par l'article 1530 bis-VIII du code général des impôts. Au regard de la précision et de la clarté suffisantes des dispositions législatives, la production d'un tel décret a semblé dépourvue de réelle utilité (voir en ce sens : CE, 7 mars 2008, Fédération nationale des mines et de l'énergie CGT, n°298138). La direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'intérieur y a donc préféré la production d'une simple note en date du 11 septembre 2014 rappelant les règles applicables en la matière (Cf. note de la direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'intérieur, relative aux « délibérations fiscales à prendre pour les collectivités territoriales en cours d'année pour une application l'année suivante », 11 septembre 2014 (NOR : INTB1420067N), 11 p.).

¹⁴⁸³ Didier SEBAN, cité par Sophie D'AUZON (*op.cit.*).

B/ Les autres sources de financement publiques

A titre de remplacement ou de complément de la taxe GEMAPI, des mécanismes préexistants constitueront un levier d'action non négligeable pour les collectivités et intercommunalités. Ces dernières pourront en effet recourir à leur budget général (1), à la participation de certains propriétaires bénéficiant de certaines opérations (2), ainsi qu'au système de subventionnement (3) pour financer les actions s'inscrivant dans le cadre d'exercice de la compétence GEMAPI.

1) Le budget général de l'autorité GEMAPI

Certains auteurs perçoivent la création de la compétence GEMAPI par la loi MAPTAM comme un moyen « *d'entériner une situation de fait, en la systématisant* »¹⁴⁸⁴. Avant la création de cette compétence, les collectivités territoriales intervenaient en effet de manière spontanée, notamment en matière de prévention des inondations, dans le cadre de DIG, voire en dehors de tout cadre légal. En l'absence de source de financement *ad hoc*, elles recouraient alors à leur budget général pour financer les actions entreprises. Avec l'apparition de la taxe GEMAPI, les collectivités disposent désormais de la possibilité d'affecter une ressource nouvelle au financement de la compétence qui leur est attribuée par la loi MAPTAM. L'instauration de cette taxe n'est cependant pas obligatoire et la note produite le 11 septembre 2014 par la direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'intérieur précise ainsi que la compétence GEMAPI peut également « *être financée par les ressources non affectées du budget général* »¹⁴⁸⁵. Cette alternative à la taxe GEMAPI, bien que ne simplifiant pas la traçabilité des recettes affectées aux opérations de terrain, présente néanmoins d'autres avantages : en termes d'affichage tout d'abord, en ce qu'elle ne donne pas le sentiment d'une « ponction » fiscale supplémentaire. En termes d'adaptabilité ensuite, en ce qu'elle offre la possibilité d'affecter les revenus d'imposition à différentes opérations au gré des besoins qui se présentent. En termes d'équité enfin, le montant des impôts alimentant le budget général des autorités GEMAPI, à la différence d'une taxe, étant fixé en adéquation avec les capacités contributives de chacun¹⁴⁸⁶.

Dans le cas où il serait utilisé comme complément, le recours aux ressources non affectées du budget général constitue également un relai efficace à une taxe GEMAPI dont le produit se révélerait insuffisant pour couvrir les dépenses de l'exercice en cours.

La participation financière des personnes trouvant un intérêt à certains travaux liés à la compétence GEMAPI pourra également être demandée (2).

¹⁴⁸⁴ Propos tenus par Patrick MOQUAY. Selon lui, au travers de la création de la compétence GEMAPI, la loi MAPTAM « *opère un glissement important de responsabilité, non pas de l'Etat vers les collectivités locales, mais des populations riveraines vers les collectivités locales, qui sont depuis longtemps mises devant le fait accompli* » (SCHMIT Philippe, *op.cit.*).

¹⁴⁸⁵ Note de la direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'intérieur, relative aux « *délibérations fiscales à prendre pour les collectivités territoriales en cours d'année pour une application l'année suivante* », 11 septembre 2014 (NOR : INTB1420067N), p. 5.

¹⁴⁸⁶ Pour une comparaison entre impôt et taxe, se reporter à l'article de Thomas EISENGER, *op.cit.*

2) La participation des propriétaires riverains

Outre le recours au budget général, la participation des personnes trouvant un intérêt aux opérations pouvait être envisagée en matière de travaux agricoles ou forestiers, en vertu d'une lecture combinée des articles L211-7 du code de l'environnement¹⁴⁸⁷ et L151-36 du code rural et de la pêche maritime. Cette participation ne pouvait toutefois excéder un seuil financier fixé par décret, et un droit de délaissement était ouvert aux propriétaires participants dès lors que la contribution demandée dépassait 1/3 de la valeur du bien protégé¹⁴⁸⁸. En l'absence de dépassement de ces sommes, un agriculteur pouvait par exemple être amené à financer de manière partielle des travaux de consolidation d'un polder face aux assauts répétés de la mer. L'article 56 de la loi MAPTAM, dans sa version modifiée par la loi NOTRe, supprime cependant cette possibilité de participation différenciée entre les citoyens d'une même commune, et par le même fait, le droit de délaissement qui y était attaché. En effet, dans sa nouvelle formulation, l'article L151-36 du code rural et de la pêche maritime prévoit que « *les participations [...] appelées ne peuvent pas avoir pour objet le financement de dépenses relatives aux compétences mentionnées au I bis de l'article L211-7 du code de l'environnement* ». Or, l'article L211-7-I bis vise le bloc de compétences GEMAPI, de manière partielle au 9 août 2015 (compétences visées au 1^o, 2^o et 5^o de l'article L211-7-I), puis de manière totale au 1^{er} janvier 2018 (ajout de la compétence visée au 8^o du même article relative à la protection et à la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines). Aussi, le financement des opérations GEMAPI devrait relever de l'ensemble des contribuables d'une commune ou d'une intercommunalité, au travers de la taxe GEMAPI, ou à défaut, du budget général de l'autorité investie de cette compétence. Il est toutefois probable que cette règle évolue très prochainement puisque l'actuel article 32 ter B-I du projet loi pour la reconquête de la biodiversité envisage de ne supprimer la possibilité de participation que dans les cas où une taxe GEMAPI aurait été instituée¹⁴⁸⁹.

Afin d'accroître leurs ressources, et par le même fait, leur pouvoir d'intervention, les futures autorités GEMAPI pourront continuer de bénéficier de certains subventionnements (3).

3) Les subventions

En sus de leurs ressources « traditionnelles », les autorités GEMAPI vont pouvoir solliciter certaines aides de la part de l'Etat, mais aussi d'autres collectivités territoriales ou établissements publics, voire de l'Union européenne.

¹⁴⁸⁷ Issu de l'article 31 de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JORF n°3 du 4 janvier 1992, page 187.

¹⁴⁸⁸ Article L151-6 alinéa 2 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction antérieure au 1^{er} janvier 2015 : « *Lorsque le montant de la participation aux travaux est supérieur au tiers de la valeur avant travaux du bien immobilier qui en bénéficie, le propriétaire peut exiger de la personne morale qu'elle acquiert son bien dans un délai de deux ans à compter du jour de la demande. A défaut d'accord amiable sur le prix à l'expiration du délai, le juge de l'expropriation, saisi par le propriétaire ou la personne morale, prononce le transfert de propriété et fixe la prix du bien* ».

¹⁴⁸⁹ Projet de loi n°578 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dans sa version adoptée en 2nde lecture par l'Assemblée Nationale, déposé au Sénat le 4 mai 2016, session ordinaire 2015-2016.

A titre d'illustration, les projets de prévention des inondations marines labellisés « Programme d'Action de Prévention des Inondations (PAPI) » et/ou « Plan de Submersion Rapide (PSR) » pourront être financés en grande partie, et parfois en totalité, par l'Etat, au travers de subventions pour les projets d'investissement¹⁴⁹⁰, ou par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)¹⁴⁹¹. Ce dernier peut en effet prendre en charge les travaux de prévention ou de protection réalisés sous la maîtrise d'ouvrage d'une collectivité et concernant une zone couverte par un plan de prévention des risques (inondation ou risques littoraux) prescrit ou approuvé¹⁴⁹². Tandis que les PAPI viseront les travaux de gestion des ouvrages de protection existants, les PSR cibleront des travaux de mise en sécurité ou d'augmentation des niveaux de protection¹⁴⁹³. Sur ce dernier point, il est à noter que le renforcement du niveau de protection d'un ouvrage sera soumis à une double labellisation « PAPI/PSR ».

Les Agences de l'Eau (AE) pourront également être mises à contribution. Etablissements publics à caractère administratif de l'Etat¹⁴⁹⁴, ces Agences ont pour mission de mettre en œuvre les SDAGE et SAGE à l'échelle d'un bassin ou groupement de bassin versant, de favoriser une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques ainsi que l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques¹⁴⁹⁵. Elles mènent en outre une politique foncière de sauvegarde des zones humides¹⁴⁹⁶, qui peut s'exercer en partenariat avec les Conservatoires d'Espaces Naturels (CEN) ou le Conservatoire du littoral. S'agissant des opérations GEMAPI, les Agences bénéficient d'une capacité d'intervention au titre de l'article L213-9-2 du code de l'environnement. Ce dernier ouvre en effet la possibilité d'un concours financier sous forme de subventions, de primes de résultat ou d'avances remboursables « pour la réalisation d'actions ou de travaux d'intérêt commun au bassin ou au regroupement de bassin qui contribuent à la gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques ». Dès lors, les Agences peuvent s'appuyer sur ce fondement textuel pour soutenir des études et travaux initiés au titre de la GEMAPI, ainsi que des études d'accompagnement des collectivités dans la mise en place de cette nouvelle compétence. Ces opérations devront toutefois nécessairement s'inscrire dans le cadre du programme pluriannuel d'intervention défini par chaque Agence¹⁴⁹⁷. A titre d'illustration, l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-

¹⁴⁹⁰ Décret n°99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour les projets d'investissement, JORF n°293 du 18 décembre 1999 page 18875, texte n°11.

¹⁴⁹¹ Cf. circulaire du 12 mai 2011 relative à la labellisation et au suivi des projets PAPI 2011 et opérations de restauration des endiguements PSR, MEEDTL n°2011/10 du 10 juin 2011, pages 76-104, NOR : DEVP1112697C.

La circulaire précise qu'un projet labellisé « présente de garanties de grande qualité qui en font un projet prioritaire pour le bénéfice des financements de l'Etat » ;

¹⁴⁹² Article L561-3 du code de l'environnement (second alinéa introduit par l'article 58 de la loi MAPTAM) : « il contribue, en outre, au financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou prescrit ».

¹⁴⁹³ Cf. *supra*, p. 246 et suivantes.

¹⁴⁹⁴ Article L213-8-1 du code de l'environnement.

¹⁴⁹⁵ Idem (article L213-8-1 du code de l'environnement).

¹⁴⁹⁶ Article L213-8-2 du code de l'environnement.

¹⁴⁹⁷ Article L213-9-2 du code de l'environnement.

Corse a lancé un appel à projet « Conjuguer renaturation des rivières et lutte contre les inondations à l'heure de la GEMAPI » en octobre 2015 pour financer notamment des travaux visant à réduire l'aléa inondation tout en améliorant le fonctionnement des cours d'eau¹⁴⁹⁸. L'Agence mène par ailleurs une réflexion sur la mise en place d'un système de taux d'aide majoré en présence de différentes « bonnes pratiques » en lien avec la GEMAPI, à l'instar du respect de l'échelle d'action du bassin-versant avec la mise en place de relais EPTB-EPAGE¹⁴⁹⁹.

En sus des participations de l'Etat et des Agences de l'Eau, le concours des départements pourra être sollicité par les autorités GEMAPI. Cette intervention ne devrait cependant plus se faire sur le fondement de la clause de compétence générale, la loi NOTRe supprimant celle-ci pour les régions et départements. Cette clause, qui permet aux collectivités territoriales d'agir en faveur de l'intérêt public local dans des domaines où il n'existe pas de compétence spécialement attribuée à un acteur donné, a connu une évolution tumultueuse ces dernières années. Instaurée par la loi municipale de 1884¹⁵⁰⁰ pour les communes, et par la loi du 2 mars 1982¹⁵⁰¹ pour les autres collectivités territoriales, cette clause figure de manière implicite au sein des articles L1111-2 (disposition transversale)¹⁵⁰², L2121-29 (communes), L3211-1 (département)¹⁵⁰³ et L4221-1 (région) du code général des collectivités territoriales. Sa suppression pour les départements et les régions avait été actée par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010¹⁵⁰⁴ et aurait dû prendre effet au 1^{er} janvier 2015. La volonté affichée était alors celle de clarifier les différents niveaux d'intervention entre collectivités, de simplifier le montage de dossiers en évitant les redondances, et d'optimiser la transparence sur les financements attribués. La suppression n'était toutefois pas totale¹⁵⁰⁵ puisque départements et régions conservaient la possibilité de se saisir d'un objet d'intérêt départemental ou régional par « délibération spécialement motivée » et en l'absence de texte législatif réservant cet objet

¹⁴⁹⁸ REY-BRAHMI Pauline, « L'essentiel : trois questions à...Martin GASPEREAU, directeur de l'agence RMC », *Hydroplus* [en ligne – consulté le 15 mai 2015], 1er mai 2015, <http://www.hydroplus.info/00/doc.php?id=110393>

Appel à projet consultable sur : http://www.eaurmc.fr/fileadmin/grands-dossiers/documents/GEMAPI/Reglement_Appel_a_projet_GEMAPI.pdf

¹⁴⁹⁹ Intervention d'un représentant de l'Agence de l'Eau lors du Comité Départemental de l'Eau et de la Biodiversité des Alpes-Maritimes (CODEB 06), le 22 janvier 2015 à Nice.

¹⁵⁰⁰ Article 61 de la loi municipale du 5 avril 1884 (consultable sur la bibliothèque numérique Gallica : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5455300x/f8.zoom>).

¹⁵⁰¹ Articles 23 (département) et 59 (région) de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 3 mars 1982, page 730. La clause de compétence générale y est implicitement consacrée par les formules suivantes : « *le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département* » et « *le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région* ».

¹⁵⁰² Article L1111-2 alinéa 1^{er} du code général des collectivités territoriales : « *les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* ».

¹⁵⁰³ L'article L3211-1 du code général des collectivités territoriales est issu pour partie, de l'article 23 de la loi n° loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (JORF du 3 mars 1982, page 730), et pour partie de l'article 46 (point n°28) de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux en vertu duquel le conseil départemental statue « *sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi* ».

¹⁵⁰⁴ Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010, page 22146, texte n°1.

¹⁵⁰⁵ Certains auteurs parlent même de « *fausse disparition* » (voir en ce sens MARCOU Gérard, « Réforme des collectivités territoriales – le département », *J.-CL. Collectivités territoriales*, fasc. 302, 5 février 2011, point n°72).

à la compétence d'une autre personne publique¹⁵⁰⁶. Malgré ces latitudes, la loi MAPTAM revint sur ce dispositif avant même son entrée en vigueur. Au cours de l'examen du projet de texte, la commission des lois du Sénat se prononçait en ces termes : « *votre commission approuve le rétablissement de la clause générale aux départements et aux régions qui permettra [...] de leur redonner les capacités d'action dont elles ont besoin pour assurer le dynamisme de nos territoires* »¹⁵⁰⁷. Le sénateur René Vandierendonck, rapporteur, soulignait alors la « portée plus symbolique qu'efficace »¹⁵⁰⁸ de la suppression prévue par la loi du 16 décembre 2010, et s'en remettait plutôt à « *l'intelligence territoriale* » pour une bonne répartition des compétences¹⁵⁰⁹.

Rétablie dans sa version antérieure au 16 décembre 2010, la clause de compétence générale des départements et régions fut pourtant remise en cause dès l'année suivante. Les articles 1^{er} et 24 de la loi NOTRe marquent en effet la disparition totale de la clause pour ces deux collectivités¹⁵¹⁰ qui devront circonscrire leurs actions au domaine de compétence leur ayant été attribué par le législateur. Les régions pourront ainsi participer au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de leur zone de compétence, s'investir dans l'aménagement du territoire, la préservation de son identité et la promotion des langues

¹⁵⁰⁶ Article 73 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (JORF n°0292 du 17 décembre 2010, page 22146, texte n°1).

¹⁵⁰⁷ VANDIERENDONCK René, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, Doc. parl. S., n°580, 15 mai 2013, p. 61.

¹⁵⁰⁸ *Ibid.*, p. 61-62.

¹⁵⁰⁹ *Ibid.*, p. 62.

¹⁵¹⁰ Cette disparition aurait dû augurer une saisine du Conseil Constitutionnel même si ce dernier a d'ores et déjà été saisi d'une question proche à l'occasion du projet de loi de réforme des collectivités territoriales en 2010 (C.C., 9 déc. 2010, déc. 2010-618DC, Loi de réforme des collectivités territoriales : AJDA 2010, p. 2396 ; AJDA 2011, p. 99 ; JORF du 17 décembre 2010). Le Conseil a pu considérer à cette occasion que la clause de compétence générale ne constituait pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République (considérants 53 et 54). Certains auteurs virent par ailleurs dans le considérant 55 de la décision précitée, la consécration d'un lien indéfectible entre la clause de compétence générale (qui avait été conditionnée à l'adoption d'une délibération motivée) et le principe de libre administration des collectivités territoriales figurant à l'article 72 de la Constitution (Cf. MARCOU Gérard, « Réforme des collectivités territoriales – le département », *J.-CL. Collectivités territoriales*, point n°75 ; voir aussi VERPEAUX Michel, « La clause générale de compétence, consécration ou remise en cause ? », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n°42, janvier 2009, p. 66-70. – ou encore BRISSON Jean-François, « La loi n°2010-1563 du 6 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités en miettes », 16 janvier 2011, *J.-CL. Administratif*, fasc. 116-50, point n°7). Cette interprétation n'empêche cependant pas l'unanimité, une partie de la doctrine rejetant ce caractère consubstantiel qui conduirait à considérer que la « capacité d'initiative » des départements et régions ne pourrait pas être limitée par le législateur, en quelque domaine que ce soit (PASTOREL Jean-Christophe, « Collectivités territoriales et clause générale de compétence », *RDP*, 1987, p. 51. – voir aussi ROUAULT Marie-Christine, « Compétences de la Région », *J.-CL. Administratif*, fasc. 119, 20 sept. 2012, point n°11). Ces détracteurs voient plutôt dans la décision rendue par les sages, l'exigence d'un maintien d'une certaine « capacité d'initiative » en dehors des compétences spécifiquement délimitées par la loi (notion de « *sphère de liberté* » évoquée par Marie-Christine ROUAULT). Au regard de ces positions doctrinales, l'on aurait donc pu croire que la suppression totale de la clause de compétence générale par la loi NOTRe, qui annihile cette fois la possibilité d'intervenir en dehors du domaine de compétence fixé par la loi (et donc la latitude qui était jusque ici laissée aux départements et régions), aurait sans doute été soumise à l'examen du Conseil Constitutionnel pour jauger de sa conformité avec l'article 72 de la Constitution. Il n'en fût cependant rien.

régionales, mais aussi dans les questions d'accès au logement, d'amélioration de l'habitat, de politique de la ville, de rénovation urbaine, ou encore de politiques d'éducation¹⁵¹¹.

Les actions GEMAPI ne figureraient donc pas dans les opérations susceptibles de bénéficier d'un subventionnement régional, à moins que les régions ne décident de le rattacher aux notions « d'aménagement du territoire » ou de « développement économique et social ». Les départements s'attacheront quant à eux à promouvoir la solidarité et la cohésion territoriales, à prévenir ou prendre en charge des situations de fragilité et à s'investir dans le développement social, l'accueil des jeunes enfants et l'autonomie des personnes¹⁵¹². Dans ce cadre, un financement départemental des actions GEMAPI pourrait sans doute intervenir au titre de la solidarité territoriale. Les départements pourront s'appuyer sur l'article L1111-10 du code général des collectivités territoriales qui autorise les contributions « *au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements* ». Une assistance technique départementale pourra également être apportée en matière de restauration et d'entretien des milieux aquatiques, dans le cadre de l'article L3232-1-1 du code général des collectivités territoriales.

Finalement, comme le relève très justement le juriste Brice Gaillard, la portée de la suppression de la clause de compétence générale par la loi NOTRe se trouve fortement limitée d'une part, par l'étendue des compétences d'attribution régionales, et d'autre part, par l'imprécision de la mission générale du département¹⁵¹³. En résulteront nécessairement des compétences partagées, et des interrogations quant à la délimitation du champ d'intervention de chacun, qui seront probablement soumises à l'appréciation du juge administratif¹⁵¹⁴. La GEMAPI pourrait entrer dans cette catégorie de compétences et donner lieu à certaines précisions jurisprudentielles.

Les autorités GEMAPI pourront enfin recourir à des aides communautaires en sollicitant par exemple le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER).

S'agissant des situations post-catastrophiques, les autorités GEMAPI pourront bénéficier de l'appui d'un nouveau fonds d'indemnisation créé par l'article 58 de la loi MAPTAM, fonds destiné à couvrir les dommages causés aux biens des collectivités qui résulteraient d'une calamité publique. Un décret d'application en date du 18 juin 2015¹⁵¹⁵ est venu préciser les modalités d'intervention de ce « fonds pour la réparation des dégâts causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques » figurant à l'article L1613-7 du code général des collectivités territoriales. Celui-ci interviendra sur le territoire métropolitain en présence de dommages dont le coût excède un seuil de 6 millions

¹⁵¹¹ Article L4221-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁵¹² Article L3211-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁵¹³ GAILLARD Brice, « Nouvelle organisation territoriale de la République : la clause générale supprimée : nécessaire mais pas suffisant », *Les Petites Affiches*, 17 mars 2015, n°54, p. 4.

¹⁵¹⁴ « *Le caractère interprétatif, du fait du manque de précision de la norme, invitera très probablement le juge administratif à préciser le degré d'extensivité qu'il conviendra d'adopter dans l'exercice de ces compétences* » (GAILLARD Brice, *op.cit.*).

¹⁵¹⁵ Décret n° 2015-693 du 18 juin 2015 relatif à l'indemnisation des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques, JORF n°0141 du 20 juin 2015, page 10152, texte n°11.

d'euros hors taxes¹⁵¹⁶ et pourra bénéficier aux autorités GEMAPI, en leur qualité de communes ou d'EPCI, mais aussi aux syndicats mixtes, aux départements, aux régions et à la collectivité territoriale de Corse. Le décret précise également les modalités d'imputation de subventions sur un second fonds dénommé « fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles », en vue de l'indemnisation des dommages dont le coût s'avérerait inférieur ou égal au seuil des 6 millions d'euros (article L1613-6 du code général des collectivités territoriales).

Ces deux fonds pourront être mobilisés pour le financement de travaux de réparation des digues, à condition que la maîtrise d'ouvrage soit assurée par la collectivité territoriale ou le groupement intéressé, conformément à l'article R1613-4 du code général des collectivités territoriales¹⁵¹⁷. Les demandes de subventions devront être formulées auprès du préfet de département dans un délai de deux mois¹⁵¹⁸ suivant l'évènement climatique ou géologique¹⁵¹⁹ ayant occasionné les dommages. Dès lors que le montant des dégâts a été évalué¹⁵²⁰, un taux de subventionnement lui est appliqué pour chaque demandeur : ce système vise à appliquer un traitement différencié entre les collectivités, et à indemniser davantage celles dont le budget aura été fortement impacté par les dégâts¹⁵²¹. Le montant des aides peut exceptionnellement être porté à un taux de 100%¹⁵²², et une avance versée à hauteur de 20%¹⁵²³. Enfin est appliqué un plafonnement par département, qui différera selon le fonds considéré : le montant total du concours des fonds ne pourra pas excéder un certain pourcentage du montant total des dégâts éligibles à l'indemnisation. Ce pourcentage est fixé conjointement par le ministre en charge des collectivités territoriales et le ministre en charge du budget (une fourchette de 30 à 60% sera à respecter s'agissant du fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales)¹⁵²⁴.

Pour mener à bien leurs missions, les autorités GEMAPI disposeront, en sus des systèmes de financement public, de prérogatives de puissance publique leur permettant d'imposer aux propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels côtiers leurs choix stratégiques en matière de prévention des inondations. Les politiques de défense contre la mer qui seront portées au titre

¹⁵¹⁶ Cf. article L1613-7 du code général des collectivités territoriales.

En présence de dommages dont le coût s'avérerait inférieur ou égal au seuil de 6 millions d'euros hors taxes, les autorités GEMAPI pourraient bénéficier, en leur qualité de communes ou d'EPCI, de subventions imputées sur un autre fonds de solidarité, prévu à l'article L1613-6 du code général des collectivités territoriales.

¹⁵¹⁷ Le montant de la subvention ne prendra en compte que la reconstruction à l'identique de la digue, et ne pourra couvrir les dépenses d'extension ou d'amélioration de cette dernière (article R1613-5 du code général des collectivités territoriales).

¹⁵¹⁸ Article R1613-7 du code général des collectivités territoriales.

¹⁵¹⁹ L'article R1613-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que doit être considéré comme tel « tout évènement localisé survenu en métropole qui cause aux biens énumérés à l'article R1613-4 et appartenant aux collectivités territoriales ou groupements mentionnés aux articles L1613-6 et L1613-7 des dégâts d'un montant total supérieur à 150 000 euros hors taxes ».

¹⁵²⁰ Voir sur ce point l'article R1613-8 du code général des collectivités territoriales.

¹⁵²¹ Article R1613-9 du code général des collectivités territoriales. A titre d'illustration, tandis qu'un taux de subventionnement de 80% sera appliqué aux demandeurs pour lesquels le montant des dégâts aura excédé 50% de leur budget total, le taux ne sera que de 20% pour des dégâts n'ayant pas excédé 10% de leur budget total.

¹⁵²² Article R1613-10 du code général des collectivités territoriales.

¹⁵²³ Article R1613-10 du code général des collectivités territoriales.

¹⁵²⁴ Cf. articles R1613-12 à R1613-18 du code général des collectivités territoriales.

de la GEMAPI pourront comporter certains impacts sur la gestion des espaces naturels littoraux (§2).

§2/ Une potentielle influence sur la gestion des espaces naturels littoraux

Afin de disposer de la latitude nécessaire à la mise en œuvre des actions GEMAPI, communes et collectivités en charge de cette compétence pourront recourir à certaines prérogatives de puissance publique (A). Ces prérogatives auront des impacts sur la gestion de milieux naturels, qui seront illustrés par un exemple en région méditerranéenne (B).

A/ Une compétence basée sur des prérogatives de puissance publique

Selon le professeur Jean Waline, la prérogative de puissance publique désignerait ainsi le privilège reconnu à l'Administration pour faire prévaloir l'intérêt général lorsque celui-ci se trouve en conflit avec des intérêts particuliers¹⁵²⁵. En effet, si « *nulle volonté privée n'est, par essence, supérieure à une autre, de telle sorte qu'elle puisse s'imposer à elle contre son gré [...]* », le professeur souligne la particularité de l'Administration, garante d'un intérêt général, qui a reçu « *le pouvoir de vaincre les résistances des particuliers au moyen d'un certain nombre de prérogatives de puissance publique* »¹⁵²⁶.

Les prérogatives de puissance publique peuvent se présenter sous diverses formes. Dans le cadre de sa thèse sur le sujet, Bruno Jouffroy souligne ainsi qu'il n'existe pas de « *critère général des dites prérogatives* », ces dernières se révélant « *diffuses et contingentes* », et leur contenu évoluant « *au rythme des évolutions du droit administratif* ». Il existe ainsi une multitude de prérogatives de puissance publique, qui se manifestent tant dans le domaine contractuel qu'extracontractuel, et qui peuvent s'appliquer aux personnes privées mais également aux personnes publiques¹⁵²⁷. Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin et Véronique Inserguet-Brisset citent quelques-unes de ces manifestations qui peuvent transparaître notamment dans la possibilité « *de percevoir des recettes fiscales* », ainsi que dans certains privilèges « *tels que l'insaisissabilité des biens des personnes publiques* »¹⁵²⁸, ou encore dans la mise en œuvre de procédures particulières telles que le recours à l'expropriation, à la réquisition ou aux servitudes d'utilité publique¹⁵²⁹. S'agissant du domaine contractuel, l'Administration pourra mobiliser ses prérogatives au travers de clauses exorbitantes de droit

¹⁵²⁵ WALINE Jean, *Droit administratif*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Précis, 25ème édition, 2014, p. 14. – Voir également VAN LANG Agathe, GONDOUIN Geneviève, INSERGUET-BRISSET Véronique, *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey (Ed.), 6^{ème} édition, 2011, p. 328.

¹⁵²⁶ WALINE Jean, *op. cit.*, p. 12.

¹⁵²⁷ Il est possible d'illustrer ce dernier point en évoquant les clauses exorbitantes de droit commun, qui sont des prérogatives de puissance publique, et se retrouvent aussi bien dans les contrats de droit privé que dans les contrats de droit public. En effet, si une partie de la doctrine considère qu'il n'y a pas lieu d'introduire des clauses exorbitantes de droit commun dans un contrat passé entre deux personnes publiques, il demeure que le juge ne se limite plus à la présomption d'administrativité liée à la personnalité publique des parties pour reconnaître le caractère administratif de ce type de contrat, et recherche aujourd'hui l'existence de clauses exorbitantes avant de se prononcer (voir en ce sens l'article d'ONDOUA Alain, « Notion de contrat administratif », *J.-CL. Contrats et marchés publics*, fasc. 10, 13 juillet 2009, point n°41).

¹⁵²⁸ VAN LANG Agathe, GONDOUIN Geneviève, INSERGUET-BRISSET Véronique, *op.cit.*

¹⁵²⁹ BREEN Emmanuel, BOLLA Clémence, « Régime juridique de l'entreprise publique », *J.-CL. Administratif*, 20 janvier 2014, fasc. 159, point n°10.

commun¹⁵³⁰ prévoyant par exemple un droit de modification ou de résiliation unilatéral des contrats administratifs¹⁵³¹.

La mobilisation de prérogatives de puissance publique pour l'exercice de la compétence GEMAPI présente un intérêt certain (1). Aussi la loi MAPTAM a-t-elle prévu le recours à deux mécanismes: la mise à disposition des ouvrages et infrastructures participant à la prévention des inondations et submersions d'une part (2), et la mise en place de servitudes d'utilité publique en vue de la construction, de l'entretien et de l'aménagement d'ouvrages préventifs d'autre part (3).

1) Intérêt de l'instrumentalisation « gémapiste »

Les prérogatives de puissance publique peuvent servir de manière efficace l'action des autorités GEMAPI, notamment dans cadre de la mission de prévention des inondations et submersions. La gestion efficace des ouvrages de défense que ces autorités souhaiteront intégrer dans leurs stratégies préventives suppose en effet une action rapide et à moindre coût, au bénéfice de l'intérêt général. En cela, les prérogatives de puissance publique peuvent constituer une réponse adaptée à la problématique d'intervention sur des propriétés publiques ou privées qui n'appartiendraient pas aux autorités GEMAPI.

C'est ainsi que fut proposée l'insertion d'un article 35D¹⁵³² au sein de la loi MAPTAM, afin de mettre en place un système de mise à disposition obligatoire des ouvrages appartenant à des personnes publiques, ainsi que la possibilité d'instituer des servitudes d'utilité publique sur l'ensemble des ouvrages et infrastructures contribuant à la prévention des inondations et des submersions¹⁵³³. L'exposé sommaire de cette proposition d'article mettait en exergue « *l'optimisation d'ouvrages existants* », en vue de « *gains de temps et d'argent* ». Etait également souligné le souci « *d'éviter que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne consacrent des investissements importants pour acquérir des terrains d'assise en vue de construire de nouveaux ouvrages alors même qu'il préexiste des tronçons plus ou moins importants qui peuvent être réutilisés moyennant des investissements plus modestes* ». Afin d'illustrer les désagréments que pourraient entraîner l'absence de mise en place de ces prérogatives de puissance publique, fut cité le cas arlésien : en l'espèce, un remblai ferroviaire n'avait pas pu être mobilisé dans le cadre de la stratégie

¹⁵³⁰ Un parallèle peut être fait entre la notion de prérogatives de puissance publique et la notion d'exorbitance utilisée en matière contractuelle. Dans le cadre de sa thèse, Elodie Saillant définit en effet l'exorbitance comme le « *pouvoir d'imposer de manière unilatérale, avec force obligatoire, aux particuliers* »¹⁵³⁰. Aussi, une clause contractuelle considérée comme « exorbitante » du droit commun, constituera la manifestation d'une prérogative de puissance publique de l'Administration (Cf. SAILLANT Elodie, *L'exorbitance en droit public*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Nouvelle Bibliothèque de thèse, vol 109, 2011, p. 112).

¹⁵³¹ BREEN Emmanuel, BOLLA Clémence, *op.cit.*

¹⁵³² Amendement gouvernemental n°1095, présenté à l'Assemblée Nationale le 12 juillet 2013 dans le cadre de l'examen du projet de loi MAPTAM en première lecture.

¹⁵³³ Un autre amendement n°1158 proposait également la création de servitudes d'utilité publique, mais limitait cette possibilité aux ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions au sens de l'article L562-8-1 du code de l'environnement, ou aux ouvrages contribuant à la prévention qui appartendraient à des personnes morales de droit public. N'apportant aucune plus-value par rapport à l'amendement n°1095, il fut retiré avant discussion.

locale de prévention des inondations, ce qui avait conduit à doubler ce remblai par « *une digue de taille équivalente et particulièrement coûteuse, tout en devant quand même renforcer ce remblai ferroviaire pour qu'il résiste à une éventuelle surverse* »¹⁵³⁴.

Permettant à l'autorité GEMAPI d'obtenir rapidement la mainmise sur les ouvrages nécessaires à la mise en œuvre d'une réelle stratégie de prévention des inondations et submersions, à moindre coût, cet article¹⁵³⁵ fut adopté sans modification.

C'est ainsi que des prérogatives de puissance publique furent octroyées aux autorités GEMAPI. Le mécanisme de mise à disposition est l'une d'entre elles (2).

2) Le recours au mécanisme de mise à disposition

La loi MAPTAM introduit un mécanisme de mise à disposition des ouvrages appartenant aux personnes morales de droit public. Au travers de celui-ci, elle confère à l'autorité GEMAPI un privilège pouvant s'apparenter à une prérogative de puissance publique. La mise à disposition, qui constitue un véritable passage de relai, va en effet s'imposer à certaines personnes publiques dans un premier temps (a), avant de s'étendre à l'ensemble de la sphère publique de manière progressive (b). L'accomplissement de cette mise à disposition obligatoire, par laquelle propriétaire et gestionnaire d'ouvrages abandonnent tout pouvoir de direction sur le devenir de ces derniers, fait l'objet d'une convention qui matérialisera l'exorbitance du dispositif (c).

a) Un passage de relai obligatoire

La loi MAPTAM crée un nouvel article L566-12-1-I du code de l'environnement¹⁵³⁶. Ce dernier énonce que les digues qui appartiendraient à des personnes morales de droit public et qui auraient été achevées avant la date d'entrée en vigueur de la loi (soit avant le 28 janvier 2014), « *sont mises gratuitement à la disposition, selon le cas, de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent* » en matière de GEMAPI, et ce, « *par voie de conventions* ». La formulation de l'article ne laisse guère de place au doute : la mise à disposition est impérative et aucune procédure de contestation n'est prévue. Par ailleurs, l'ensemble des digues des personnes publiques est potentiellement concerné par le dispositif, sauf dérogation légale. Toutefois, si le texte ne prévoit pas expressément de sélection préalable des digues « utiles » par l'autorité GEMAPI, il reste que la mise à disposition nécessitera l'établissement d'une convention : aussi l'autorité GEMAPI pourra finalement choisir les digues qu'elle souhaite reprendre en gestion dans le cadre de sa stratégie de prévention des submersions. Dans le cas où l'autorité GEMAPI aurait repris en gestion des digues dont elle n'a finalement pas l'utilité, une fin de gestion, conformément à l'article R562-12 du code de l'environnement¹⁵³⁷, ou une désaffectation,

¹⁵³⁴ Cf. amendement n°1095 présenté à l'Assemblée Nationale par le gouvernement le 12 juillet 2013.

¹⁵³⁵ Devenu l'article 58 de la loi MAPTAM.

¹⁵³⁶ Article 58 de la loi MAPTAM.

¹⁵³⁷ En vertu du dernier alinéa de l'article R562-12 du code de l'environnement, modifié par l'article 3 du décret n°2015-526 du 12 mai 2015, l'autorité GEMAPI « *qui envisage de mettre fin à la gestion d'un ouvrage construit*

conformément à l'article L1321-3 du code général des collectivités territoriales¹⁵³⁸ pourront être envisagées. Une alternative à ces deux dispositifs existe également et consiste à attendre le dépassement des délais de mise en conformité des digues¹⁵³⁹, pour pouvoir neutraliser ces derniers conformément à l'article L562-8-1 du code de l'environnement¹⁵⁴⁰.

En sus des digues, l'article L566-12-1-II du code de l'environnement prévoit l'extension du mécanisme de mise à disposition aux ouvrages et infrastructures qui appartiennent aux personnes morales de droit public, qui n'ont pas pour vocation initiale la prévention des inondations et submersions, mais qui y contribuent tout de même, « *eu égard à leur localisation et caractéristiques* », à l'instar de certains remblais ferroviaires¹⁵⁴¹. Le mécanisme s'appliquera aux ouvrages et infrastructures existants à la date du 28 janvier 2014, ou édifiés a posteriori. Les possibilités de mise à disposition seront toutefois plus restreintes que pour les digues puisqu'il pourra y être fait obstacle dans le cas où l'autorité GEMAPI envisagerait des travaux d'aménagement ou d'exploitation incompatibles avec la fonctionnalité de l'ouvrage ou de l'infrastructure. Le préfet de département pourra ainsi être saisi de contestations, fondées sur l'absence d'intérêt de la mise à disposition (il conviendra alors de mettre en évidence que l'ouvrage ne participe pas, malgré lui, à la prévention des inondations et submersions) ou de l'incompatibilité de cette dernière avec la fonctionnalité de l'ouvrage ou de l'infrastructure¹⁵⁴².

Qu'il soit question de digues ou d'autres ouvrages ou infrastructures concourant à la prévention, il apparaît que le système de mise à disposition est réservé aux biens des

ou aménagé en vue de prévenir les inondations en informe le préfet du département dans lequel est situé cet ouvrage au moins un an avant la date prévue ».

¹⁵³⁸ Article L1321-3 alinéa 1 du code général des collectivités territoriales : « *En cas de désaffectation totale ou partielle des biens mis à disposition en application des articles L1321-1 et L1321-2, la collectivité propriétaire recouvre l'ensemble de ses droits et obligations sur les biens désaffectés* ».

La désaffectation devra être constatée par convention, afin de respecter le principe de parallélisme des formes.

¹⁵³⁹ Ces derniers sont fixés par le décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le code de l'environnement (JORF n°289 du 13 décembre 2007, page 20113, texte n°3) et par le décret n°2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques (JORF n°111 du 14 mai 2015, page 8218, texte n°9). Les ouvrages hydrauliques existants au 1^{er} janvier 2008, et non conformes aux dispositions des articles R214-122 à R214-124, R214-216 à R214-145 et R214-147 du code de l'environnement doivent être rendus conformes avant le 30 juin 2008 pour les ouvrages de classe A ou le 31 décembre 2012 pour les ouvrages d'autres classes (article 14 du décret n°2007-1735). Ces délais sont donc déjà dépassés.

Le décret n°2015-526 prévoit pour sa part que le délai de régularisation administrative des digues de classe A et B est fixé au 31 décembre 2019, et au 31 décembre 2021 pour les ouvrages de classe C (article R562-14 du code de l'environnement). A défaut, les ouvrages perdent leur autorisation administrative.

¹⁵⁴⁰ Article L562-8-1 alinéa 3 du code de l'environnement : « *Un décret en Conseil d'Etat fixe les obligations de conception, d'entretien et d'exploitation auxquelles doivent répondre les ouvrages en fonction des enjeux concernés et des objectifs de protection visés. Il précise également le délai maximal au-delà duquel les ouvrages existants devront être rendus conformes à ces obligations ou, à défaut, doivent être neutralisés [...]* ».

¹⁵⁴¹ Sur ce point, le professeur Jean-Marc FEVRIER a pu faire part de son étonnement quant au choix d'exclure ces éléments de la catégorie des digues, car ils échappent de fait au respect des règles relatives aux ouvrages hydrauliques. Sans doute les lobbies de transport ont-ils obtenus la mise en place de ce statut spécifique « dérogatoire » (Cf. intervention orale de Jean-Marc FEVRIER lors de la journée d'étude « *Responsabilités locales et risques littoraux* » organisée par le LABORATOIRE INTERDISCIPLINAIRE ENVIRONNEMENT ET URBANISME (LIEU) le 3 avril 2015 à Aix-en-Provence).

¹⁵⁴² Article L566-12-1-II du code de l'environnement.

personnes morales de droit public. Seront ainsi concernés l'Etat et ses établissements publics ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements (EPCI, syndicats mixtes, ententes interdépartementales, ententes interrégionales, etc.). Seules seront exclues les Associations Syndicales Autorisées (ASA) qui malgré leur qualité d'établissement public à caractère administratif, ne devront pas mettre à disposition leurs biens. L'article L5216-7-I bis du code général des collectivités territoriales, créé par l'article 59 de la loi MAPTAM prévoit en effet que la compétence GEMAPI est exercée « *sans préjudice [...] des missions exercées par les associations syndicales de propriétaires prévues par l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires* ».

Outre les ASA, il n'existe que deux exceptions au principe de mise à disposition. En premier lieu, en se référant à la notion « d'ouvrage », qui renvoie à l'idée d'un élément bâti, les articles L566-12-1-I et II du code de l'environnement permettent d'exclure les éléments naturels tels que les cordons dunaires du jeu de la mise à disposition. Cette exclusion, confirmée par le décret d'application n°2015-526 du 12 mai 2015¹⁵⁴³ apparaît précieuse pour les propriétaires et gestionnaires d'espaces côtiers en ce qu'elle permet d'éviter d'imposer une gestion fixiste du trait de côte à des éléments nécessairement mouvants. En outre, ne pas appliquer à ces éléments les mêmes règles qu'aux ouvrages, évite de devoir leur imposer des objectifs de protection et des calibrages particulièrement délicats à chiffrer.

En second lieu, l'un des maillons les plus importants de la chaîne de défense contre la mer fait l'objet d'une dérogation. En effet, l'article L566-12-1-I du code de l'environnement expose que « *la digue n'est pas mise à disposition si son influence hydraulique dépasse le périmètre de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent et s'il existe un gestionnaire* ». L'importance de cette dérogation doit toutefois être nuancée en ce que celle-ci ne saurait produire des effets pérenne dans le temps¹⁵⁴⁴.

Ayant vocation à s'appliquer à l'ensemble des ouvrages appartenant aux personnes publiques, le mécanisme obligatoire de la mise à disposition, privilège confié à l'autorité GEMAPI pour l'exercice de sa mission de service public de prévention des inondations, va s'étaler dans le temps. Aussi, si certains biens seront mis à disposition au 1^{er} janvier 2018, d'autres ne le seront qu'au 1^{er} janvier 2020, voire au 28 janvier 2024 (b).

b) Une extension progressive à l'ensemble de la sphère publique

Le déploiement du système de mise à disposition va se réaliser de manière progressive et ne touchera pas l'ensemble des personnes publiques en même temps. En premier lieu, il ne pourra pas y avoir de mise à disposition avant la prise de compétence GEMAPI, soit avant le 1^{er} janvier 2018, à moins qu'ait eu lieu une mise en œuvre anticipée¹⁵⁴⁵. Se pose par la suite

¹⁵⁴³ Décret n°2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques, JORF n°111 du 14 mai 2015, page 8218, texte n°9.

¹⁵⁴⁴ Cf. *infra*, p. 340.

¹⁵⁴⁵ Possibilité prévue par l'article 59-II de la loi MAPTAM : « *les I et II de l'article 56 de la présente loi entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2016. Toutefois, les communes et leurs établissements publics de coopération*

la question de savoir si la mise à disposition est effective dès la prise de compétence GEMAPI, la convention prévue par l'article L566-12-1-I se limitant à constater cet état de fait, ou si elle n'est au contraire effective qu'à compter de ce conventionnement. En matière de transfert de compétence par exemple, le juge administratif a pu estimer par le passé que la mise à disposition des biens liés à la compétence transférée est automatique, constatée par procès-verbal, mais non conditionnée à la rédaction de ce dernier¹⁵⁴⁶. Cependant, s'agissant de la mise à disposition « gémapiste », la formulation de l'article L566-12-1 du code de l'environnement est différente de celle de l'article L1321-1 du code général des collectivités territoriales qui régit le transfert de compétences¹⁵⁴⁷. L'article L566-12-1 précise en effet que les digues sont mises gratuitement à disposition par voie de convention. Dès lors, aucune mise à disposition de plein droit ne semble intervenir, ce qui laisserait à l'autorité GEMAPI la latitude de sélectionner les ouvrages qu'elle souhaite reprendre en gestion dans le cadre de sa stratégie et pour lesquels elle souhaite conventionner.

D'autres considérations de délais pourront intervenir. Le principe de mise à disposition s'appliquera en effet de manière différée aux digues gérées par les conseils départementaux, les conseils régionaux, leurs groupements, ou d'autres personnes morales de droit public qui continueront d'assurer la gestion des ouvrages qu'ils avaient en charge jusqu'alors, et ce, jusqu'au transfert de celles-ci à un EPTB FP, au plus tard au 1^{er} janvier 2018¹⁵⁴⁸.

Une disposition semblable s'appliquera aux digues gérées par l'Etat et ses établissements publics¹⁵⁴⁹, puisque ces derniers devront continuer d'assurer cette tâche pendant une durée de 10 ans « pour le compte » de l'autorité GEMAPI, à compter du 28 janvier 2014, date d'entrée en vigueur de la loi MAPTAM¹⁵⁵⁰. La formulation retenue par le législateur laisse par ailleurs planer un doute sur la marge de manœuvre laissée au gestionnaire au cours de ces dix années : gestion sous tutelle, ou gestion libre ? Ce point devra être réglé au sein d'une convention, qui devra « *déterminer l'étendue de ce concours et les moyens matériels et humains qui y sont consacrés* », sachant que les frais de gestion supportés par l'Etat pourront faire l'objet d'une compensation fixée par la convention. Quel que puisse être le contenu du document conventionnel l'Etat devra toutefois assurer, à ses frais, la mise en conformité des ouvrages avec les exigences légales et réglementaires. La convention ne pourra enfin être modifiée qu'à l'initiative de l'autorité GEMAPI qui pourra ainsi user de l'une de ses prérogatives de puissance publique (modification unilatérale d'un contrat). A l'issue des dix années, l'Etat et ses établissements publics cesseront d'assumer la charge de la gestion, pour passer le relai à l'autorité GEMAPI.

intercommunale à fiscalité propre peuvent, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, mettre en œuvre par anticipation les mêmes I et II ».

¹⁵⁴⁶ CAA Lyon, 5 janvier 2012, SARL Biotys Ingénierie, n°10LYOO758: JurisData n°2012-002309.

¹⁵⁴⁷ Article L1321-1 du code général des collectivités territoriales : « *le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence.*

Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement par les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire [...] ».

¹⁵⁴⁸ Article 59 de la loi MAPTAM.

¹⁵⁴⁹ *Idem.*

¹⁵⁵⁰ *Idem.*

S'agissant des digues dont l'influence hydraulique dépasse le périmètre de la commune ou de l'EPCI FP compétent en matière de GEMAPI et pour lesquelles il existe déjà un gestionnaire¹⁵⁵¹, le mécanisme de la mise à disposition ne devrait pas leur être appliqué dans un premier temps. Cette exception ne saurait toutefois se pérenniser dans le temps puisqu'elle concerne nécessairement les digues gérées par des personnes publiques qui bénéficient d'un large champ d'intervention, à l'instar des conseils départementaux, des conseils régionaux, de leurs groupements, ou encore de l'Etat et de ses établissements publics. Or, si ces derniers continueront de gérer certaines digues après le 1^{er} janvier 2018, afin d'assurer un passage de relai progressif aux autorités GEMAPI, il demeure que cette gestion prendra nécessairement fin à l'échéance du 1^{er} janvier 2020 pour les collectivités locales, et du 28 janvier 2024 pour l'Etat et ses établissements publics¹⁵⁵². A ces dates, les digues dont l'influence hydraulique excède le périmètre d'intervention des communes et EPCI FP se retrouveront alors sans gestionnaire : les deux conditions de dérogation à la mise à disposition ne se trouveront alors plus réunies et l'autorité GEMAPI devra conventionner avec les éventuelles personnes publiques propriétaires pour définir les conditions de mise à disposition.

Le mécanisme de mise à disposition devrait donc concerner au plus tard le 28 janvier 2024, l'ensemble des ouvrages appartenant aux personnes publiques, exception faite des ASA. Cet outil au service de l'autorité GEMAPI est mis en œuvre au travers d'une convention. Le contenu de cette dernière confirmera le caractère exorbitant du droit commun du mécanisme, qui doit définitivement être rangé dans la catégorie des prérogatives de puissance publique (c).

c) Une exorbitance actée par le conventionnement

L'article L566-12-1 soumet la mise à disposition des digues, ouvrages et infrastructures participant à la prévention des inondations et submersions, à l'établissement d'une convention. Quelques éléments de contenu impératif sont donnés par l'article L566-12-1-II qui se limite toutefois aux ouvrages et infrastructures n'ayant initialement pas de vocation préventive. Dans ce cas précis, devront être envisagées les modalités de la mise à disposition, de la maîtrise d'ouvrage des travaux, ainsi que la répartition des responsabilités entre le propriétaire, le gestionnaire de l'ouvrage et l'autorité GEMAPI. Cette dernière devra obligatoirement assumer la responsabilité liée à la prévention des inondations et submersions. La convention pourra également déroger au principe de gratuité et prévoir une compensation financière dans le cas où le propriétaire ou gestionnaire exposerait des frais spécifiques contribuant à la mission de prévention normalement assurée par l'autorité GEMAPI.

S'agissant de la mise à disposition des digues, l'article L566-12-1-I s'abstient de préciser le contenu de la convention, laissant ainsi à l'autorité GEMAPI le champ libre pour fixer ses conditions. Cette liberté est d'autant plus avérée qu'aucun décret d'application n'est envisagé pour venir préciser ce point.

¹⁵⁵¹ Article L566-12-1-I du code de l'environnement.

¹⁵⁵² Cf. *supra*, p. 239-244.

Le contenu des conventions de mise à disposition pourra receler certaines dispositions relevant de la catégorie des prérogatives de puissance publique, au travers de clauses exorbitantes de droit commun¹⁵⁵³. Ces dernières ont longtemps été définies par référence à l'arrêt Stein, rendu par le Conseil d'Etat le 20 octobre 1950¹⁵⁵⁴. Le juge administratif considérait alors que l'objet des clauses exorbitantes de droit commun était « *de conférer aux parties des droits ou de mettre à leur charge des obligations étrangers, par leur nature, à ceux qui sont susceptibles d'être librement consentis par quiconque dans le cadre des lois civiles et commerciales* ». Mais le tribunal des conflits est récemment revenu sur cette définition, et se réfère désormais à différents indices pour identifier les clauses exorbitantes de droit commun, et non plus aux seules libertés prises par rapport aux lois civiles et commerciales¹⁵⁵⁵.

Au regard de ces éléments de définition, se pose la question de savoir quelles clauses exorbitantes pourraient intervenir au sein d'une convention de mise à disposition.

Il convient de garder à l'esprit que la mise à disposition constitue en elle-même une sujétion exorbitante de droit commun : en ce sens, la clause mentionnant la mise à disposition dans l'intérêt général, obligatoire, et gratuite de surcroît, pourra être considérée comme l'émanation d'une prérogative de puissance publique. Dans le même temps, certains pourraient considérer qu'il existe une certaine contrepartie à cette sujétion du fait de la dispense d'entretien de l'ouvrage pour le propriétaire ou gestionnaire précédent. Celle-ci ne saurait toutefois emporter rétablissement d'une réelle égalité entre les parties : un rapport de force déséquilibré demeure au nom de l'intérêt général. S'agissant des digues, seule l'autorité GEMAPI pourra mettre fin à la convention par voie de désaffectation. Une résiliation unilatérale pourra également être mise en place s'agissant des ouvrages et infrastructures n'ayant pas de vocation de prévention mais participant à cette dernière. En effet, l'autorité GEMAPI ne prendra sans doute pas le risque de conférer au propriétaire de l'ouvrage ou de l'infrastructure la faculté de mettre fin au contrat, décision qui ébranlerait sa stratégie préventive et mettrait en péril la satisfaction de l'intérêt général. En ce sens, le contrat contiendra nécessairement une clause exorbitante.

Par ailleurs, le cosignataire, quoique dédouané d'obligation d'entretien ou de responsabilité au titre de la prévention des inondations, est privé de choisir librement le mode de gestion de l'ouvrage dont il a la propriété, qu'il ait en tête un effacement, une renaturation passive, voire une déconstruction. Ce nouveau signe de déséquilibre dans les rapports entre co-contractants va dans le sens d'un « climat d'exorbitance » lié à l'exercice de prérogatives de puissance publique.

Une exception demeure en présence d'un transfert de compétences. En effet, dès lors que la mise à disposition des digues et autres ouvrages et infrastructures découle d'un transfert de la compétence GEMAPI d'une commune vers un EPCI FP, ou d'un EPCI FP vers un EPTB,

¹⁵⁵³ En l'absence de clauses exorbitantes, il ne sera question que d'un simple contrat administratif conclu entre deux personnes publiques en situation d'égalité, sans exercice de prérogatives de puissance publique.

¹⁵⁵⁴ CE, 20 oct. 1950, Stein, Rec. CE 1950, p. 505.

¹⁵⁵⁵ TC, 13 octobre 2014, n°3963 : « *le contrat litigieux ne comporte aucune clause qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante dans l'exécution du contrat, implique, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs* ».

EPAGE ou un syndicat mixte de droit commun, l'article L566-12-1 ne s'applique plus. Le transfert implique en effet une mise à disposition automatique des éléments nécessaires à l'exercice de la GEMAPI, au profit du nouveau titulaire de la compétence. En la matière, ce sont les articles L1321-1¹⁵⁵⁶, L5211-5-III¹⁵⁵⁷, L5711-1¹⁵⁵⁸ et L5721-6-1¹⁵⁵⁹ du code général des collectivités territoriales, qui s'appliqueront. Un procès-verbal de mise à disposition¹⁵⁶⁰ interviendra à la place de la convention exigée par l'article L566-12-1 du code de l'environnement¹⁵⁶¹, et la gratuité sera de rigueur¹⁵⁶². L'absence de document contractuel impliquera l'absence de clauses exorbitantes de droit, mais le caractère automatique et gratuit des ouvrages constaté par procès-verbal suffira à caractériser l'exercice d'une prérogative de puissance publique.

En sus du mécanisme de mise à disposition des digues, les servitudes d'utilité publique constitueront également une forme de prérogative de puissance publique mise au service des autorités GEMAPI (3).

3/ Le recours au mécanisme de servitude d'utilité publique

Au-delà du mécanisme de mise à disposition, les prérogatives de puissance publique de l'autorité GEMAPI vont s'exercer au travers de servitudes d'utilité publique qui pourront être appliquées tant au domaine des personnes privées qu'à celui des personnes publiques. Ces servitudes constituent, de par leur nature, un mode d'expression supplémentaire de la suprématie « gémapiste » (a), mode d'expression qui fait toutefois l'objet d'une certaine remise en question et qui amène à se poser la question des solutions alternatives (b).

¹⁵⁵⁶ Article L1321-1 alinéa 1^{er} du code général des collectivités territoriales : « *le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence* ».

¹⁵⁵⁷ L'article L5211-5-III du code général des collectivités territoriales vise spécifiquement les EPCI, et renvoie à aux articles L1321-1 et suivants du même code s'agissant des transferts : « *le transfert des compétences entraîne l'application de plein droit à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L1321-2 et des articles L1321-3, L1321-4 et L1321-5* ».

¹⁵⁵⁸ L'article L5711-1 du code général des collectivités territoriales vise les syndicats mixtes fermés. Il renvoie aux dispositions des chapitres Ier et II du titre Ier du livre 2 de la cinquième partie du code relative à la coopération locale. De fait, l'article L5211-5-III visant les transferts de compétences aux EPCI, s'applique aux syndicats mixtes fermés.

¹⁵⁵⁹ L'article L5721-6-1 du code général des collectivités territoriales vise les syndicats mixtes ouverts, et renvoie aux articles L1321-1 et suivants du même code s'agissant des transferts.

¹⁵⁶⁰ Article L1321-1 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales : « *cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci* ».

¹⁵⁶¹ Comme exposé plus avant, les deux documents n'auront pas les mêmes effets juridiques en ce que le procès-verbal se limitera à constater la mise à disposition tandis que la convention conditionnera cette dernière.

¹⁵⁶² L'article L1321-1 du code général des collectivités territoriales renvoie à l'article L1321-2 qui prévoit en son premier alinéa que « *lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice en lieu et place du propriétaire* ».

a) La servitude, mode d'expression de la suprématie « gémapiste »

L'article L566-12-2 de l'environnement¹⁵⁶³ prévoit la possibilité de créer des servitudes qui s'imposeront aux propriétaires de digues et autres ouvrages ou infrastructures contribuant à la prévention des inondations et submersions. Ces servitudes doivent permettre d'assurer la conservation des ouvrages existants, de réaliser des ouvrages complémentaires, d'adapter les ouvrages et infrastructures ne pouvant pas être qualifiés de digues mais contribuant à la prévention des inondations et submersions, d'entretenir les ouvrages et aménagements effectués en bon état de fonctionnement, et d'entretenir les berges.

La servitude est créée par arrêté préfectoral, sur proposition de l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI FP détenant la compétence GEMAPI. Elle fait suite à une enquête parcellaire¹⁵⁶⁴ et à une enquête publique¹⁵⁶⁵ effectuées comme en matière d'expropriation. Sur ce dernier point, il peut être intéressant de relever que la proposition d'amendement n°1095 n'exigeait pas de réalisation d'enquête publique. L'exposé sommaire justifiait cette position par une nécessité d'allègement de la procédure d'institution de servitude pour davantage de rapidité, ainsi que par la crainte de contestation systématique de nouveaux tracés¹⁵⁶⁶. La commission des lois du Sénat, bien que recommandant l'adoption de l'article 35D issu de l'amendement gouvernemental sans modification, souligna la nécessité de prévoir une enquête publique par égard au principe du contradictoire¹⁵⁶⁷ :

*« il ressort de la décision n°2011-182 QPC du 14 octobre 2011 du Conseil Constitutionnel qu'une servitude administrative doit s'accompagner d'une procédure contradictoire, permettant au propriétaire de faire valoir ses observations. Dans le cas contraire, il y a incompétence négative du législateur »*¹⁵⁶⁸.

¹⁵⁶³ Issu de l'article 58 de la loi MAPTAM.

¹⁵⁶⁴ L'enquête parcellaire vise à identifier les propriétaires des parcelles concernées par le projet de servitude. Son organisation est régie par les articles L131-1 et R131-1 à R131-14 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

¹⁵⁶⁵ L'enquête publique vise à soumettre le projet d'institution de servitudes au public, aux fins de faire émerger d'éventuelles contestations ou approbations qui seront compilées par la commission d'enquête ou le commissaire enquêteur et reprises dans un avis sur l'utilité publique du projet. Elle est régie par les articles L110-1, L110-2, L112-1, R111-1 à R112-27 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

¹⁵⁶⁶ Proposition d'amendement n°1095 présenté à l'Assemblée Nationale par le gouvernement le 12 juillet 2013 : « Cela permet également de réduire la durée des procédures préalables car il n'y a pas d'enquête publique pour établir de nouveaux tracés, lesquels sont souvent contestés. Il est à noter que le mécanisme de mise en servitude permet également de préserver les accès et abords des digues, lesquels sont indispensables pour la surveillance et le bon entretien des ouvrages ».

¹⁵⁶⁷ VANDIERENDONCK René, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée Nationale, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, Doc. parl. S., n°859, tome I, 19 septembre 2013, p. 133.

¹⁵⁶⁸ En l'espèce, le Conseil Constitutionnel avait estimé qu'une servitude de passage et d'aménagement pour assurer la continuité des voies de défense contre l'incendie ne pouvait être instituée qu'à la suite d'une enquête publique : « considérant [...] que le législateur s'est en l'espèce borné à prévoir une enquête publique pour les seuls cas où les aménagements nécessitent une servitude d'une largeur supérieure à six mètres ; que, faute d'avoir prévu, dans les autres cas, le principe d'une procédure destinée à permettre aux propriétaires intéressés de faire connaître leurs observations ou tout autre moyen destiné à écarter le risque d'arbitraire dans la détermination des propriétés désignées pour supporter la servitude, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution » (C.C., 14 oct. 2011, n°2011-182 DC, JORF du 15 oct. 2011, p. 17465).

L'exigence d'enquête publique fut finalement retenue par la Sénat en seconde lecture et maintenue par l'Assemblée Nationale.

La procédure d'institution de la servitude GEMAPI indique que celle-ci doit être considérée comme une servitude dite « d'utilité publique », faisant suite à une procédure administrative et s'imposant à autrui afin de satisfaire l'intérêt général.

Les servitudes d'utilité publique appartiennent à la catégorie des servitudes administratives qui trouvent leur source dans la loi, comme le précisent les articles 649 et 650 du code civil¹⁵⁶⁹. Elles doivent de ce fait être distinguées des servitudes de droit privé, en ce qu'elles sont instituées à des fins de satisfaction de l'intérêt général et en ce qu'elles n'exigent pas l'existence d'un fonds dominant¹⁵⁷⁰. Elles doivent également être dissociées des servitudes dites « d'urbanisme », qui sont également des servitudes administratives mais qui sont nécessairement rattachées au code de l'urbanisme¹⁵⁷¹. En effet, les servitudes d'utilité publique ne sont pas instituées en vertu des lois sur l'urbanisme, mais sont prévues par d'autres législations. Créées au bénéfice de personnes publiques, elles constituent des limites administratives aux droits de propriété et d'usage du sol : en ce sens, elles doivent être annexées aux plans locaux d'urbanisme¹⁵⁷². Cependant, à la différence de l'expropriation qui a pour conséquence de transférer intégralement le droit de propriété d'une personne vers une autre, les servitudes d'utilité publique se bornent à « *mettre en sommeil* »¹⁵⁷³ certains attributs de ce droit au profit d'une personne publique¹⁵⁷⁴. Les servitudes d'utilité publique ne peuvent être instituées de manière implicite ou contractuelle¹⁵⁷⁵ : elles supposent l'intervention d'un texte de loi qui peut soit créer une servitude « grevant de manière précise, uniforme et

¹⁵⁶⁹ Article 649 du code civil : « *les servitudes établies par la loi ont pour objet l'utilité publique ou communale, ou l'utilité des particuliers* ».

Article 650 du code civil : « *celles établies pour l'utilité publique ou communale ont pour objet le marchepied le long des cours d'eau domaniaux, la construction ou réparation des chemins et autres ouvrages publics ou communaux. Tout ce qui concerne cette espèce de servitude est déterminé par les lois ou règlements particuliers* ».

¹⁵⁷⁰ Les servitudes de droit privé, créant un droit réel (attaché au fonds), exigent l'existence d'un fonds dominant (dont les propriétaires bénéficieront de la servitude) et d'un fonds servant (qui sera grevé par la servitude). Il ne peut y avoir de servitude consacrant un quelconque droit personnel (qui serait lié à la seule personne des propriétaires). Les servitudes de droit privé survivent ainsi aux propriétaires successifs et se transmettent dans le temps. Cf. article 637 du code civil.

¹⁵⁷¹ Il pourra être pris pour exemple les servitudes de passage piéton instituées par la loi littoral.

¹⁵⁷² Article R161-8 (ancien article R126-1 alinéa 1^{er}) du code de l'urbanisme : « *doivent figurer en annexe au plan local d'urbanisme les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et appartenant aux catégories figurant sur la liste annexée au présent chapitre* ».

¹⁵⁷³ LIET-VAUX Georges, CAR Jean-Christophe, « Servitudes administratives – Théorie générale », *J.-CL. Administratif*, fasc. 390, 21 janvier 2015, point n°11.

¹⁵⁷⁴ Voir sur ce point la réponse ministérielle n°11862 du 19 août 2010, JO Sénat, p. 2162-2162.

Voir également C.C., 13 déc. 1985, déc. n°85-198 DC, Amendement « Tour Eiffel », JORF du 14 décembre 1985, page 14574 : le droit accordé par la loi à Télédiffusion de France de « *procéder à certaines installations sur la partie supérieure des propriétés bâties [...] ne constitue pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de ladite déclaration, mais une servitude d'intérêt public grevant l'immeuble en raison de son emplacement ou de son élévation* ».

¹⁵⁷⁵ LIET-VAUX Georges, CAR Jean-Christophe, *op.cit.*, points n°25 et suivants.

immédiate les fonds assujettis »¹⁵⁷⁶, soit créer une servitude générale, « renvoyant à des actes administratifs [...] le soin, notamment, de déterminer les assujettis ou l'assiette »¹⁵⁷⁷.

La servitude GEMAPI réunit clairement l'ensemble de ces critères d'identification. Non rattachées à un fonds dominant ou au code de l'urbanisme, elle est créée par la loi MAPTAM aux fins de satisfaire une mission d'intérêt général de prévention des inondations et submersions, et le préfet est chargé de la détermination de son assiette conformément à l'article L566-12-2-III du code de l'environnement. En tant que servitude d'utilité publique, la servitude GEMAPI constituera la manifestation d'une prérogative de puissance publique, et devra être annexée au plan local d'urbanisme.

Il est important de souligner que la servitude GEMAPI pourrait s'appliquer non seulement aux propriétés privées, mais également aux propriétés des personnes morales de droit public dans le cas particulier de la construction de nouveaux ouvrages. Il apparaît en effet que le mécanisme de mise à disposition ne couvre pas cette hypothèse et ne traite que de la gestion de l'existant au 1^{er} janvier 2018. Les opérations de construction peuvent par contre constituer le fondement de l'institution d'une servitude d'utilité publique au titre de la GEMAPI : la mobilisation de cet outil sur les propriétés des personnes publiques pourrait dès lors s'avérer d'un intérêt certain.

Il convient cependant de souligner que la question de l'applicabilité des servitudes d'utilité publique au domaine public fait encore débat. La loi a tranché la question de la compatibilité en matière de servitudes de droit privé : l'article L2122-4 du code général de la propriété des personnes publiques admet ainsi l'établissement de servitudes conventionnelles à condition que ces dernières soient compatibles avec l'affectation du domaine. Les servitudes légales de droit privé telles que les servitudes de passage pour cause d'enclavement demeurent par contre exclues en application du principe d'inaliénabilité du domaine public¹⁵⁷⁸.

Aucune précision législative n'est cependant intervenue s'agissant des servitudes administratives au nombre desquelles figurent les servitudes d'utilité publique. Les professeurs Hervé De Gaudemar et Philippe Yolka soulignent la logique que comporterait l'admission de la compatibilité entre servitudes administratives et domaine public, en se référant à la récente admission des servitudes conventionnelles de droit privé, qui étaient auparavant elles aussi totalement exclues du domaine public. Les auteurs relèvent ainsi que « l'on comprendrait mal que ce qui vaut pour des servitudes civiles d'origine conventionnelle ne puisse jouer à l'égard de servitudes d'utilité publique instituées par la loi »¹⁵⁷⁹. L'admission serait alors soumise aux mêmes conditions, à savoir une compatibilité avec l'affectation du domaine. L'absence de lois contraires serait également exigée : mais ce dernier point devra toutefois être nuancé s'agissant d'anciennes législations. Par le passé

¹⁵⁷⁶ *Ibid.*, point n°30.

¹⁵⁷⁷ *Idem.*

¹⁵⁷⁸ CE, 10 mars 1933, Gascard : Rec. CE, p. 303 ; CE 3 novembre 1933, Porte : Rec. CE, p. 1007 ; S. 1934, 3, p. 41, note P.L.) (– sur ces différents points, voir GAUDEMET Yves, « Division en volumes – droit administratif », *J.-CL. Construction-Urbanisme*, fasc. 107-50, 25 mai 2000, points 47 et suivants).

¹⁵⁷⁹ GAUDEMAR (DE) Hervé, YOLKA Philippe, « Domaine public et servitudes », *J.-CL. Administratif*, fasc. 406-11, 1er août 2012, point n°235.

plusieurs textes réservaient en effet l'application de servitudes d'utilité publique aux propriétés privées, excluant de ce fait et de manière implicite leur application au domaine public. Il en est notamment ainsi de l'article L2161-1 du code de la défense issu d'une loi de 1927¹⁵⁸⁰, prévoyant que « *pour l'exécution des exercices de tirs, marches, manœuvres ou opérations d'ensemble que comporte l'instruction des troupes, l'autorité militaire a le droit, soit d'occuper momentanément les propriétés privées, soit d'en interdire temporairement l'accès, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat* ». Cette disposition sous-entend que seules les propriétés privées pourraient être grevées d'une servitude de tir militaire : or, il n'y a là pourtant aucun intérêt de distinguer entre domaine public et privé. S'appuyant sur un autre exemple issu de la loi Montagne du 9 janvier 1985¹⁵⁸¹, Hervé De Gaudemar et Philippe Yolka tentent d'expliquer ces exclusions textuelles en supputant un « *certain contresens du législateur de l'époque, qui paraît avoir confondu les servitudes d'utilité publique avec celles du droit civil (alors exclues sur le domaine public)* »¹⁵⁸².

En l'absence de précision législative sur la question de la compatibilité entre servitude d'utilité publique et domaine public, les auteurs préconisent ainsi la prudence et jugent « *préférable de chercher, dans la mesure du possible, à obtenir le même résultat qu'avec une servitude administrative par le biais d'une convention de superposition d'affectation* »¹⁵⁸³. Cet outil est envisagé par l'article L2123-7 du code général de la propriété des personnes publiques en vertu duquel « *un immeuble dépendant du domaine public à raison de son affectation à un service public ou à l'usage du public peut, quelle que soit la personne publique propriétaire, faire l'objet d'une ou de plusieurs affectations supplémentaires relevant de la domanialité publique dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec ladite affectation* ». La superposition d'affectation permet notamment d'envisager sur des fonds de terre (immeubles par nature au sens de l'article 518 du code civil) appartenant au domaine public, l'édification d'ouvrages publics tels que des digues. Elle fait l'objet d'une convention réglant les modalités techniques et financières de l'opération¹⁵⁸⁴ et donne lieu à indemnisation à raison des dépenses et privation de revenus résultant de l'affectation¹⁵⁸⁵.

Aussi, s'il semble logique de considérer que le domaine public appartenant aux personnes morales de droit public puisse être soumis aux servitudes GEMAPI pour la construction de nouveaux ouvrages de défense contre la mer, un doute subsiste quant à la validité de cette analyse, malgré l'absence de texte contraire. Dès lors, il est possible d'envisager que les autorités GEMAPI préfèreront recourir à d'autres mécanismes que la servitude d'utilité publique, à l'instar de la superposition d'affectation, et ce, en l'attente de règles plus claires

¹⁵⁸⁰ Loi du 13 juillet 1927 sur l'organisation générale de l'armée, JORF du 14 juillet 1927 page 7266.

¹⁵⁸¹ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JORF du 10 janvier 1985, page 320.

Les auteurs se réfèrent à l'article 53 de la loi, dont le contenu se retrouve aujourd'hui à l'article L342-20 du code du tourisme et en vertu duquel: « *les propriétés privées ou faisant partie du domaine privé d'une collectivité publique peuvent être grevées, [...] d'une servitude destinée à assurer le passage, l'aménagement et l'équipement des pistes de ski [...]* ».

¹⁵⁸² GAUDEMAR (DE) Hervé, YOLKA Philippe, *op.cit.*, point n°201.

¹⁵⁸³ *Ibid.*, point n°51.

¹⁵⁸⁴ Article L2123-7 du code général de la propriété des personnes publiques.

¹⁵⁸⁵ Article L2123-8 du code général de la propriété des personnes publiques.

en la matière. En sus du doute quant à l'applicabilité d'une servitude d'utilité publique sur le domaine public, la légitimité du recours à la servitude d'utilité publique en lieu et place d'autres mécanismes peut également faire l'objet d'une remise en question (b).

b) Le choix de la servitude : remise en question et alternatives

Le choix du recours aux servitudes d'utilité publique en matière de GEMAPI peut faire l'objet de certaines critiques dans le sens où il conduit à une réelle privation dans l'exercice de certains attributs du droit de propriété. Les servitudes ne sauraient toutefois s'apparenter à des expropriations puisque comme le souligne Georges Liet-Vaux, si la seconde conduit nécessairement à un transfert de l'ensemble des attributs du droit de propriété, la première ne le peut jamais¹⁵⁸⁶. S'appuyant sur un arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 30 juillet 2003¹⁵⁸⁷, Georges Liet-Vaux constate par exemple que le propriétaire de terrain grevé de servitudes liées à des ouvrages de transport ou de distribution d'électricité n'est en rien privé de l'ensemble des attributs de son droit de propriété et « *conserve le droit de démolir, de réparer ou surélever les bâtiments existants, de se clore et de bâtir* »¹⁵⁸⁸.

Se pose dès lors la question de la légitimité de la servitude GEMAPI, qui peut conduire à exclure toute intervention des propriétaires de terrains grevés, sur les digues de prévention des inondations et submersions. L'article L566-12-2 pose en effet la règle selon laquelle la décision portant création de la servitude « *peut obliger les propriétaires et les exploitants à s'abstenir de tout acte de nature à nuire au bon fonctionnement, à l'entretien et à la conservation des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions ou les aménagements destinés à permettre aux ouvrages ou aux infrastructures de contribuer à cette prévention* ». Dans ce cadre, l'on peut envisager que la décision créant une servitude GEMAPI puisse prohiber toute action de gestion de la digue au propriétaire du terrain d'assiette : le propriétaire n'aura alors plus le droit de démolir ou de surélever l'ouvrage qui lui appartenait jusqu'alors.

Aussi, il est possible de s'interroger : la servitude GEMAPI constitue-t-elle une « expropriation déguisée » ? Pour le professeur Liet-Vaux, l'identification de la frontière entre servitude d'utilité publique et expropriation est un problème délicat qui suppose de définir un « *seuil de privation des éléments du droit de propriété* » qui permettra de dire « *[qu'] une servitude instituée ne mérite plus ce nom mais constitue en réalité une emprise ou dépossession telle que la juridiction compétente doit la qualifier d'expropriation déguisée* »¹⁵⁸⁹.

¹⁵⁸⁶ LIET-VAUX Georges, CAR Jean-Christophe, *op.cit.*, point n°11.

¹⁵⁸⁷ CE, 30 juill. 2003, n°233239.

¹⁵⁸⁸ Ces différents droits sont repris par l'article L323-6 du code de l'énergie en vertu duquel « *la servitude établie n'entraîne aucune dépossession. La pose d'appuis sur les murs ou façades ou sur les toits ou terrasses des bâtiments ne peut faire obstacle au droit du propriétaire de démolir, réparer ou surélever. La pose de canalisations ou supports dans un terrain ouvert et non bâti ne fait pas non plus obstacle au droit du propriétaire de se clore ou bâtir* ».

¹⁵⁸⁹ LIET-VAUX Georges, CAR Jean-Christophe, *op.cit.*, point n°12.

Voir également l'article de Jean-Yves CHEROT, « Propriété dans l'Etat de droit : l'indemnisation en cas d'atteinte à la propriété », in ICRI (INTERNATIONAL CENTER FOR RESEARCH ON ENVIRONMENTAL ISSUES), *Actes de la conférence « Droits de propriété et environnement »*, Aix-en-Provence, 27, 28 et 29 juin 1996, Paris, Dalloz (Ed.), collection Thèmes et commentaires, 1996, p. 86-93.

Le Conseil Constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur ce point s'agissant des servitudes de réserves foncières. Celles-ci permettent d'interdire sur un périmètre donné, et pour une durée de cinq ans, certaines constructions ou installations de superficie supérieure à un seuil défini par le règlement d'urbanisme, et ce, dans l'attente de la définition d'un projet d'aménagement global du secteur par la commune¹⁵⁹⁰. Ces servitudes d'urbanisme ont été jugées conformes à la Constitution, le Conseil estimant que les limitations qu'elles apportaient à l'exercice du droit de propriété ne dénaturaient pas le sens ou la portée de ce dernier¹⁵⁹¹. Cette appréciation s'explique notamment par le caractère temporaire de cette servitude, mais aussi par le fait que ne sont visées que certaines opérations, et que les travaux sur les constructions existantes demeurent admis. Ces éléments font en effet état d'une mesure proportionnée à l'objectif poursuivi, justifiée par un motif d'intérêt général, et ne vidant pas le droit de propriété de sa substance (le droit d'occuper, de louer ou encore de vendre son bien demeurent).

Qu'en est-il de la servitude GEMAPI ? Celle-ci poursuit un but d'intérêt général résidant notamment dans la prévention des inondations et submersions. Elle pourra conduire à la prohibition d'opérations de nature à nuire au fonctionnement, à l'entretien ou à la conservation de la digue, de l'ouvrage ou de l'infrastructure participant à cette prévention : ces interdictions, fixées au cas par cas au sein des décisions instituant les servitudes, devraient être proportionnées à l'objectif de prévention poursuivi. Pour finir, les propriétaires des terrains grevés pourront continuer de faire usage de leurs terrains, d'en percevoir les fruits, ou encore de les aliéner librement. En cela, la servitude GEMAPI ne semble pas porter d'atteinte substantielle au droit de propriété. S'agissant des éventuelles restrictions d'usage qui seraient établies, ces dernières se retrouvent au sein de bien d'autres servitudes : les propriétés riveraines du camp militaire de Carpiagne dans les Bouches-du-Rhône sont par exemple grevées d'une servitude perpétuelle de champ de tir qui interdit d'accéder aux terrains tout au long de l'année¹⁵⁹². Les servitudes relatives aux forêts de protection, qui font obstacle à tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection des boisements¹⁵⁹³ constituent une autre illustration de limitation du droit d'usage. Ces exemples se limitent toutefois à restreindre un droit d'usage afin d'exercer une autre activité (tir militaire) ou de maintenir un milieu naturel en l'état (forêt de protection). La servitude GEMAPI pourra quant à elle non seulement restreindre les usages sur les ouvrages participant à la prévention des inondations, mais également aller plus loin en permettant une réelle appropriation de ces ouvrages par l'autorité GEMAPI. C'est en cela que la servitude GEMAPI se distingue des autres servitudes, et sans doute également pour cela que certains considèrent qu'il aurait été préférable de recourir au mécanisme de l'expropriation. L'ensemble de ces réflexions révèle qu'il aurait été particulièrement intéressant de bénéficier d'une analyse du Conseil Constitutionnel sur la question de la

¹⁵⁹⁰ Article L151-41 (ancien article L123-2) du code de l'urbanisme.

¹⁵⁹¹ Cf. considérant n°18 de C.C., 7 déc. 2000, déc. 2000-436 DC, Loi Solidarité et Renouveau Urbain (SRU), BDU, n°6, 2000, note L. Touvet ; BDU, n°3, 2001, note J. Trémeau.

¹⁵⁹² Cf. régime extérieur du champ de tir de Carpiagne, approuvé par note de service n°1551.RTSE/EM/D.ACT/BIFP/TIR du 15 janvier 2005 portant approbation de la servitude d'utilité publique AR.6 (zone dangereuse) par décision ministérielle n°5.386 DTAI/MS INFRA du 7 avril 1972.

¹⁵⁹³ Articles L141-1 à L141-3 du nouveau code forestier.

servitude GEMAPI. Cependant, si les sages furent saisis de l'examen du projet de loi MAPTAM, ils ne le furent malheureusement pas sur ce point¹⁵⁹⁴.

En dehors de la servitude d'utilité publique, l'autorité GEMAPI pourra mobiliser d'autres outils¹⁵⁹⁵ afin de reprendre la gestion des digues et autres ouvrages ou infrastructures contribuant à la prévention des inondations. Demeure en effet la possibilité de recourir à une expropriation classique, à une procédure de récupération au titre des biens vacants et sans maître¹⁵⁹⁶ ou à une procédure de déclaration d'état d'abandon manifeste¹⁵⁹⁷. Alternatives à la mise en place de servitudes d'utilité publique, l'expropriation traditionnelle, de même que l'expropriation menée au titre des biens en état d'abandon manifeste, se révèlent cependant beaucoup plus onéreuses que l'institution de la servitude GEMAPI. Si l'expropriation traditionnelle a le mérite d'assurer une indemnisation automatique des propriétaires de biens qui auraient par exemple à accueillir un nouvel ouvrage sur leur terrain, ou à abandonner tout désir de gestion libre des digues édifiées sur leur propriété, force est de constater qu'elle ne présente pas de réel intérêt pour l'autorité GEMAPI qui dispose d'un outil plus opérationnel et moins coûteux par le biais de la servitude. La mobilisation des procédures de biens vacants et sans maître ou de biens en état d'abandon manifeste n'est également pas d'une grande utilité en ce que ces procédures ont pour but la récupération de biens délaissés, biens dont la gestion peut d'ores et déjà être récupérée rapidement et à moindre coût par servitude.

Les prérogatives de puissance publique confiées à l'autorité GEMAPI peuvent donc être mises à contribution pour imposer certains choix de gestion aux propriétaires et gestionnaires d'ouvrages, infrastructures et terrains susceptibles de constituer un maillon de la chaîne de prévention des risques de submersion marine. Se pose alors la question de savoir quel pourrait être l'impact de ces pouvoirs exorbitants sur des modes de gestion souples de la bande côtière, à l'instar des rechargements de plage, des opérations de restauration de cordon dunaire ou de l'effacement progressif d'ouvrages. Dans quelle mesure ceux-ci pourront-ils être remis en cause, ou a contrario, pérennisés ? Afin d'illustrer cette question, sera pris l'exemple du territoire camarguais (B).

B/ L'influence de la GEMAPI sur la gestion du risque de submersion en espace naturel camarguais

L'intervention de la compétence GEMAPI va entraîner un certain nombre de bouleversements au sein des territoires, notamment en ce qui concerne la prévention des risques. La Camargue qui, de par ses caractéristiques géographiques, est particulièrement exposée au risque d'inondation (1), constitue alors un exemple éclairant du futur impact de la GEMAPI sur les politiques de gestion territoriales, et notamment sur la gestion des espaces naturels vis-à-vis du risque de submersion marine. Il sera pris l'exemple des terrains du Conservatoire du littoral (2).

¹⁵⁹⁴ C.C., 23 janvier 2014, déc. n°2013-687DC, Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF du 28 janvier 2014 page 1622, texte n° 7.

¹⁵⁹⁵ Cf. *supra*, p. 299 et suivantes.

¹⁵⁹⁶ Article L1123-2 du code général des collectivités territoriales et 713 du code civil.

¹⁵⁹⁷ Article L2243-1 alinéa 1er du code général des collectivités territoriales.

1) La Camargue, terre de nature, terre de risques

A l'origine, la Camargue désigne le territoire quasi-insulaire délimité par les deux bras du delta du Rhône¹⁵⁹⁸ et la Méditerranée. Cette vaste zone humide correspondait alors au « pays de bouvino », désignant un « *ensemble culturel animé au sein de la population par un sentiment d'appartenance très fort à l'aire des pratiques taurines d'origine camarguaise* »¹⁵⁹⁹. Puis, la Camargue s'est étendue plus à l'ouest, vers le Gard, au début du XXème siècle¹⁶⁰⁰, et recouvre de nos jours les terres du bas-Languedoc, renommées à l'occasion « la Petite Camargue ».

Au croisement des eaux fluviales et marines, la Camargue est exposée à un important risque d'inondation et de submersion marine. Le territoire regroupe ainsi différents territoires à risque important d'inondations (TRI) au sens de la directive inondation du 23 octobre 2007¹⁶⁰¹, TRI qui assurent la couverture de l'ensemble du linéaire côtier, depuis Arles jusqu'à Montpellier. Le TRI du Delta du Rhône¹⁶⁰² est par ailleurs rattaché au TRI national du Rhône au sein duquel la réalisation d'un risque d'inondation aurait des conséquences de portée nationale¹⁶⁰³. Le territoire camarguais se caractérise par ailleurs par une forte couverture en termes d'espaces naturels, qui se traduit par un « *empilement de protections* »¹⁶⁰⁴ applicable sur ce territoire unique et fragile. Vaste zone humide d'importance internationale au titre de la convention de Ramsar¹⁶⁰⁵, la Camargue constitue en effet un véritable réservoir de biodiversité qu'il convient de préserver : hébergeant plusieurs cortèges faunistiques d'intérêt européen et prioritaire tels que définis par la directive « habitats »¹⁶⁰⁶ ainsi que des zones de reproduction d'oiseaux protégés au sens de la directive « oiseaux »¹⁶⁰⁷, la zone a été consacrée réserve de biosphère par l'UNESCO et répertoriée par le Muséum d'Histoire Naturelle comme Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF)¹⁶⁰⁸.

¹⁵⁹⁸ A savoir le bras dit du « Grand Rhône » et le bras dit du « Petit Rhône ».

¹⁵⁹⁹ BOUZANQUET Gaston, NAUDOT Carle, *Objectifs croisés sur la Camargue*, Arles, Actes Sud (Ed.), avril 2010, p. 80.

¹⁶⁰⁰ « *La fusion entre Camargue et bas Languedoc s'opère lors de la révolte des vigneron languedociens, en 1907 [...]* » (BOUZANQUET Gaston, NAUDOT Carle, *op.cit.*, p. 80).

¹⁶⁰¹ Directive n°2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, JOUE L288 du 6 novembre 2007, p. 27.

¹⁶⁰² Qui couvre les communes d'Arles, Beaucaire, Bellegarde, Fourques, Port-Saint-Louis-du-Rhône, Saint-Gilles, Saintes-Maries-de-la-Mer et Tarascon.

¹⁶⁰³ Arrêté du 6 novembre 2012 établissant la liste des territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important ayant des conséquences de portée nationale, JORF n°276 du 27 novembre 2012, page 18610, texte n°5.

¹⁶⁰⁴ DESPLATS Christian, *Batailles en bord de mer – les défis de la protection du littoral*, Paris, Conservatoire du littoral (Ed.), février 2015, p. 206.

¹⁶⁰⁵ Convention de Ramsar du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, <http://www.environnement.gouv.sn/sites/default/files/documenttheque/ramsar.pdf>

¹⁶⁰⁶ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JOCE n° L206 du 22 juillet 1992, p. 7-50.

¹⁶⁰⁷ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOUE n° L20 du 26 janvier 2010 p. 7.

La directive de 2009 remplace la directive n°79/409/CEE du 2 avril 1979.

¹⁶⁰⁸ L'inventaire des ZNIEFF, c'est-à-dire des zones présentant de « fortes capacités biologiques et un bon état de conservation » est effectué par le Muséum d'Histoire Naturelle depuis 1982 (source : site de l'Inventaire

Une partie importante de ce milieu lagunaire particulièrement vulnérable bénéficie en outre d'une protection renforcée : en 1927 naît ainsi la réserve zoologique et botanique de Camargue, dotée du statut de Réserve Nationale en 1975¹⁶⁰⁹ et gérée par la Société Nationale de Protection de la Nature (SNPN).

Dès 1977, le Conservatoire du littoral, jeune établissement public de l'Etat créé deux années plus tôt, fait l'acquisition du Domaine de la Palissade, propriété de plus de 700 hectares située sur la commune d'Arles¹⁶¹⁰. Cette opération marque le début d'une longue série d'acquisitions, parmi lesquelles l'emblématique cession de la Compagnie des Salins du Midi : le territoire camarguais se maille en effet dès 1856 de bassins salants qui passeront de mains en mains pendant plus d'un siècle¹⁶¹¹, avant de tomber dans le giron du Conservatoire du littoral¹⁶¹². Aux côtés des treize mille hectares de terrains classés en Réserve Nationale, dont la propriété a été transférée par l'Etat au Conservatoire en 2004, les terrains acquis auprès de la Compagnie des Salins constituent désormais le site des « Etangs et Marais des Salins de Camargue » (EMSC)¹⁶¹³. A force d'opportunités et de négociations, le Conservatoire est donc parvenu à devenir le plus grand propriétaire foncier de Camargue à ce jour : l'établissement possède désormais plus de 22 000 hectares sur l'Île de Camargue dans les Bouches-du-Rhône¹⁶¹⁴, et 875 hectares dans le Gard.

Le Conseil Départemental a également acquis en Camargue plusieurs terrains au titre de sa politique de préservation des espaces naturels sensibles, entre l'étang du Vaccarès et le village des Saintes-Maries de la Mer. La fondation de la Tour du Valat, organisme privé de recherche reconnu d'utilité publique depuis 1978, a pour sa part acquis en pleine propriété 2600 hectares entre le Grand Rhône et l'étang du Vaccarès, dont 1844 hectares sont classés en réserve naturelle régionale¹⁶¹⁵. Le Parc Naturel Régional de Camargue a enfin été créé le 25 septembre 1970 sur les communes d'Arles, des Saintes-Maries-de-la-Mer et de Port-Saint-Louis-du-Rhône : il couvre environ 100 000 hectares de terrain¹⁶¹⁶. (Cf. **Annexe 11 – Le littoral camarguais : les principales propriétés publiques et d'intérêt public**).

National du Patrimoine Naturel (INPN), outil de valorisation du travail réalisé sous la responsabilité scientifique du Muséum d'Histoire Naturel : <https://inpn.mnhn/accueil/presentation-inpn>).

¹⁶⁰⁹ Arrêté interministériel du 24 avril 1975 relatif aux modalités de gestion et d'aménagement de la Réserve Nationale de Camargue, JORF du 10 mai 1975, page 4721.

¹⁶¹⁰ DESPLATS Christian, *op.cit.*, p. 185.

¹⁶¹¹ « Depuis leur création en 1856 par un certain Merle, les Salins du Midi ont connu plusieurs vies et de nombreux propriétaires : Pechiney, La Hénin, Suez, puis les américains Morton et Rhom and Haas, avant de revenir dans le giron du Crédit agricole et d'un fonds de pension anglo-saxon...pour devenir le leader national de tous les types de sel, dans tous les domaines, de l'alimentation au déneigement, en passant par l'industrie chimique » (DESPLATS Christian, *op.cit.*, p. 204).

¹⁶¹² Pour plus de détails sur les négociations liées à cette acquisition, se reporter à l'ouvrage de Christian DESPLATS (DESPLATS Christian, *op.cit.*, p. 209 et ss).

¹⁶¹³ De par son étendue, le site fait l'objet d'une cogestion originale entre le Parc Naturel Régional de Camargue, la Société Nationale de Protection de la Nature et la fondation de la Tour du Valat.

¹⁶¹⁴ Données fournies par la délégation PACA du Conservatoire du littoral (mise à jour au 1^{er} janvier 2015).

¹⁶¹⁵ Source : site internet de la fondation « La Tour du Valat » : www.tourduvalat.org/la_tour_du_valat

¹⁶¹⁶ PARC NATUREL REGIONAL DE CAMARGUE (PNRC), *Le Parc de Camargue en chiffres*, Arles, PNRC (Ed.), 2015, p. 3, http://www.parc-camargue.fr/newsletter/Chiffres_Cles.pdf

Si la Camargue comporte de nombreux espaces de nature¹⁶¹⁷, il apparaît que ce territoire a été façonné par l'Homme pendant plusieurs décennies : la partie haute de la Camargue a ainsi été aménagée aux fins de satisfaire les besoins des activités agricoles, tandis que la partie basse du territoire a été organisée pour la conduite de l'activité salicole, au travers notamment de la création de bassins salants. Par ailleurs, avec l'élévation du niveau marin et l'érosion littorale, certains secteurs du littoral camarguais ont fortement reculé : 981 hectares de terrain ont ainsi été gagnés par la mer depuis 1942¹⁶¹⁸. En réaction à ce phénomène, un peigne de 102 épis rocheux a été installé sur le secteur couvert par le Parc Naturel Régional¹⁶¹⁹. Aussi, à ce jour, les propriétaires et gestionnaires des grandes étendues sauvages camarguaises qui précèdent des espaces urbanisés, tels que le village de Salin de Giraud (commune d'Arles) ou certains sites d'activités économiques (qu'il s'agisse d'exploitations rizicoles ou encore des derniers salins exploités à Salin-de-Giraud), sont amenés à s'intéresser à la gestion des risques en provenance du littoral et aux potentiels changements liés à la GEMAPI. Se pose notamment la question de savoir quels pourront être les points de convergence ou de friction entre les autorités GEMAPI et les responsables des espaces naturels protégés présents sur le secteur. Afin de répondre à cette dernière question, il sera pris l'exemple des terrains du Conservatoire du littoral (2).

2) L'impact de la GEMAPI sur la liberté de gestion des terrains du Conservatoire du littoral

Il conviendra de présenter en premier lieu les actuelles orientations de gestion des terrains du Conservatoire du littoral (a), avant d'aborder les impacts potentiels de la compétence GEMAPI sur ces dernières (b).

a) Les orientations de gestion actuelles des terrains

Suite aux acquisitions réalisées dans le cadre du protocole conclu en 2009 avec la Compagnie des Salins du Midi¹⁶²⁰, le Conservatoire est devenu le premier propriétaire foncier de Camargue et constitue désormais un acteur incontournable avec lequel il convient de composer. Rompant avec la logique d'une défense systématique des espaces terrestres contre les assauts marins, l'établissement souhaite privilégier, toutes les fois que cela est possible, la renaturation des milieux dont il a la propriété. La mission du Conservatoire, définie à l'article L322-1 du code de l'environnement, consiste en effet à « mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique », équilibre rompu en cas de fixation du trait de côte. Aussi, les orientations de gestion de l'Ile de Camargue fixées par l'établissement en lien avec les co-gestionnaires du site des Etangs et Marais des Salins de Camargue (EMSC), s'inscrivent plutôt dans une dynamique

¹⁶¹⁷ Le territoire du Parc Naturel Régional ne compte ainsi que 7% de milieux artificialisés, pour 25% de milieux agricoles et 68% de milieux naturels (dont 58% de milieux humides ou en eau). Cf. PARC NATUREL REGIONAL DE CAMARGUE (PNRC), *op.cit.*, p. 6.

¹⁶¹⁸ Contre 654 hectares gagnés par la terre sur la mer (PARC NATUREL REGIONAL DE CAMARGUE (PNRC), *op.cit.*, p. 4).

¹⁶¹⁹ *Idem.*

¹⁶²⁰ Pour plus de détails sur les négociations liées à cette acquisition, se reporter à l'ouvrage de Christian DESPLATS (*op.cit.*, p. 209 et ss).

d'acceptation des échanges terre-mer, ou, pour reprendre la formule d'Emmanuel Lopez, ancien directeur du Conservatoire du littoral, dans une fenêtre de liberté laissée au « *mouvement des choses* »¹⁶²¹. Le choix d'une libre évolution du rivage ne doit cependant pas occulter les éventuels enjeux humains et socio-économiques qui pourraient être menacés par une telle décision : les terrains du Conservatoire, qui remplissent de fait une fonction de zone tampon, constituent en effet bien souvent un dernier rempart entre les hommes et la mer. L'établissement refuse ainsi de se soumettre à toute position dogmatique qui systématiserait la politique du « laisser-faire », et privilégie une gestion adaptative, s'ajustant aux enjeux en présence, en acceptant notamment que puisse être maintenue une défense en dur sur ces terrains aux fins de protéger les populations avoisinantes, à condition toutefois de ne pas en assurer la gestion¹⁶²².

Du fait de l'étendue des territoires camarguais, certaines initiatives de renaturation passive, c'est-à-dire d'arrêt de l'entretien de certains ouvrages n'ayant pas pour vocation initiale la protection des populations, peuvent être menées. Il reste cependant que ce type d'opération effraie : l'effacement progressif d'un obstacle à la mer fait peur, et prend souvent le pas sur la prise en considération de l'efficacité des zones tampons. Se pose alors la question de savoir dans quelle mesure ces craintes pourraient influencer l'autorité GEMAPI ? Cette dernière va en effet pouvoir s'opposer à une volonté assumée de renaturation : dès lors, quelles pourraient être les zones de frictions en secteur camarguais et comment parvenir à une entente ? (b)

b) L'impact de la GEMAPI sur la gestion des terrains

La défense contre la mer en Camargue est actuellement constituée par différents types d'ouvrages : la digue à la mer d'une part (1°), et les autres digues frontales et ouvrages salicoles, ayant pour vocation de délimiter ou protéger les bassins salants, d'autre part (2°). Seront étudiés les scénarii relatifs au devenir de ces différents aménagements, lesquels pourront être portés par les futures autorités GEMAPI, ainsi que leurs impacts sur la gestion des terrains du Conservatoire du littoral.

1°) Les scénarii de gestion impliquant la digue à la Mer

La digue à la mer traverse les terrains du Parc Naturel Régional de Camargue (PNRC) : elle parcourt les terrains du Conservatoire du littoral, dont ceux classés en Réserve Nationale, des espaces naturels sensibles du département, ainsi que des espaces salicoles restés propriété de la Compagnie des Salins du Midi. Ayant pour vocation la protection des populations et des activités humaines, cette digue, achevée en 1859, est gérée par le SYMADREM et protège les communes de Salin-de-Giraud, d'Arles, et des Saintes-Maries-de-la-Mer.

¹⁶²¹ Formule employée par Emmanuel LOPEZ lors du colloque *Chaud et froid sur le littoral* organisé par le Conservatoire du littoral le 5 avril 2005 (CONSERVATOIRE DU LITTORAL, *Chaud et froid sur le littoral - actes de l'atelier du 5 avril 2005*, Paris, Conservatoire du littoral (Ed.), 2005, 50 p).

¹⁶²² DOZE Elodie, « Le changement climatique et les propriétés du Conservatoire du littoral », in LAMBERT Marie-Laure (dir.), *Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation*, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Hors-série 21 | avril 2015, <http://vertigo.revues.org/15778>

Aussi, face aux enjeux et à la gestion en présence, le Conservatoire du littoral n'entend nullement s'opposer au maintien de cet ouvrage sur ses terrains. Il reste toutefois attentif aux éventuels aménagements envisagés, lesquels pourraient être portés par la future autorité GEMAPI.

Plusieurs scénarios d'évolution des dispositifs de prévention des submersions ont été élaborés par le SYMADREM au cours de ces dernières années. La construction d'une digue de second rang a par exemple été envisagée au sud du village de Salin-de-Giraud, plus en arrière de l'actuelle digue à la Mer. Cette action, non prévue par le schéma de gestion des inondations du Rhône aval, était plébiscitée par les habitants du village¹⁶²³ aux fins de réduire la vulnérabilité actuelle de la zone face à l'aléa marin¹⁶²⁴, qui se conjugue avec le risque de remous du Grand Rhône¹⁶²⁵. Le SYMADREM soulignait également l'intérêt de l'opération au regard du risque de brèches sur la digue à la Mer, et y voyait une démarche exemplaire dans le sens où celle-ci se serait inscrite dans la politique de recul stratégique souhaitée par l'Etat dans les secteurs fortement exposés à l'érosion marine¹⁶²⁶. Cette opération, prévue sur les terrains de la Compagnies des Salins du Midi, ne fut cependant pas retenue. La CSM opposa en effet une résistance au projet, arguant de l'exposition à la submersion des bassins saliniers qui se seraient trouvés entre la digue de second rang et la mer, et mettant en avant l'intérêt socio-économique d'un dispositif de protection placé plus près du rivage.

Deux autres projets furent alors proposés : bien que n'étant pas propriétaire des terrains d'assiette concernés, le Conservatoire du littoral fit valoir son point de vue. Il apparaît en effet que les deux projets, n'emportent pas les mêmes conséquences pour la gestion des sites propriétés de l'établissement.

Le premier scénario envisagé, consiste en une consolidation de l'actuelle digue à la Mer. Cette proposition est jugée acceptable par le Conservatoire du littoral. La partie ouest de la digue à la Mer suit en effet le tracé de l'ancienne rive gauche du lit du Rhône (« Vieux-Rhône ») : ce positionnement est particulièrement intéressant car en laissant libre l'ancien lit du fleuve - qui est a fortiori un point bas - ainsi que sa rive droite, il est possible de favoriser des échanges terre-mer, créant ainsi une dynamique lagunaire et donc, une biodiversité particulière. Ce scénario présente en outre l'intérêt de laisser aux eaux des étangs situés sur les terrains du Conservatoire la possibilité de s'évacuer vers la mer en cas de trop plein, évitant ainsi un risque d'inondation du village des Saintes-Maries-de-la-Mer.

¹⁶²³ Les réunions de concertation sur le programme de sécurisation des ouvrages ont révélé que « *sur Salin-de-Giraud, le niveau de protection dans le village après sécurisation et recalage de la digue de 1er rang a été jugé comme non acceptable socialement par les habitants du village, ce qui a amené le SYMADREM à prévoir une digue de 2ème rang au sud du village, non prévue initialement dans le schéma de gestion des inondations Rhône aval* » (SYNDICAT MIXTE INTERREGIONAL D'AMENAGEMENT DES DIGUES DU DELTA DU RHONE ET DE LA MER (SYMADREM), *Programme de sécurisation des ouvrages de protection contre les crues du Rhône du barrage de Vallabrègues à la Mer*, Arles, SYMADREM (Ed.), 2015, p. 322).

¹⁶²⁴ SYNDICAT MIXTE INTERREGIONAL D'AMENAGEMENT DES DIGUES DU DELTA DU RHONE ET DE LA MER (SYMADREM), *op.cit.*, p. 143, 188, 211 et 212.

¹⁶²⁵ « *Le risque de rupture par surverse demeure et est fortement tributaire de la concomitance des crues du Rhône et des tempêtes marines* », SYMADREM, *op.cit.*, p. 210.

¹⁶²⁶ *Ibid.*, p. 212.

Aurélien Allouche, Alain Dervieux et Laurence Nicolas apportent un éclairage sur le fonctionnement hydraulique du delta qui permet de mieux appréhender l'intérêt du scénario susmentionné¹⁶²⁷. Les auteurs relèvent que les différents aménagements hydrauliques opérés en Camargue au fil des années ont conduit les eaux à converger vers « *les dépressions centrales (étang du Vaccarès et autres grands étangs) qui forment le « système Vaccarès »* »¹⁶²⁸. Au sein de ce système, les eaux restent enclavées dans des étangs situés pour la plupart en dessous du niveau marin¹⁶²⁹, et ne peuvent être évacuées vers la mer qu'à de rares occasions, à savoir « *quand souffle le Mistral, vent de secteur NW, suffisamment fort et établi* »¹⁶³⁰ susceptible de faire « basculer » le plan d'eau¹⁶³¹. Cette évacuation est pourtant primordiale en ce que le « système Vaccarès » est abondé non seulement par l'eau de pluie, mais également par les eaux de ruissellement des terres en amont, dont une partie se déverse par le biais de canaux de drainage agricole, et par les éventuelles surverses du Rhône. Assurant ainsi un véritable rôle de sécurité publique « *depuis que le Plan Rhône lui a assigné un rôle d'exutoire des eaux excédentaires* »¹⁶³², l'étang de Vaccarès peut constituer une menace en cas de trop-plein pour les territoires alentours, au nombre desquels figure la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer¹⁶³³. Les co-auteurs soulignent de ce fait l'impérieuse nécessité « *d'abaisser le niveau des étangs pour prévenir d'éventuelles fortes précipitations, ou évacuer un excès d'eau* »¹⁶³⁴. Le Conservatoire du littoral rejoint ce point de vue : en ce sens, François Fouchier, délégué de rivages PACA, considère que le lit du Vieux Rhône constitue un « *verrou hydraulique incontournable* »¹⁶³⁵ permettant de retrouver une dynamique naturelle maximisant les écoulements des étangs vers la Mer, et de concilier ainsi renaturation du site et sécurité des personnes¹⁶³⁶.

¹⁶²⁷ ALLOUCHE Aurélien, DERVIEUX Alain, NICOLAS Laurence, « Adaptation aux changements par renaturation dans une zone humide littorale, le delta du Rhône (France du Sud). Une réponse à l'épuisement d'une gestion concertée de l'eau ? », *Territoires en mouvement – revue de géographie et aménagement*, mars 2015, [en ligne – consulté le 28 juillet 2015], <http://tem.revues.org/2768>

¹⁶²⁸ *Idem.*

¹⁶²⁹ *Idem* : « *la décote le plus souvent négative des niveaux des étangs par rapport au niveau marin rend de plus en plus difficile les écoulements contrôlés vers la mer* ».

¹⁶³⁰ *Idem.*

¹⁶³¹ Les vagues se formant sous l'effet du vent vont permettre aux eaux de circuler d'étangs et étangs, puis de s'écouler vers la mer.

¹⁶³² *Idem.*

¹⁶³³ *Idem* : « *le risque de débordement du plan d'eau à la défaveur d'un vent d'est peut potentiellement affecter la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer en provoquant également des risques d'inondation* ». La commune a d'ores et déjà été exposée à cette menace : « *des précipitations exceptionnelles mènent, en janvier 1997, le Vaccarès à des niveaux supérieurs à 0,40 m NGF et certains craignent pour la sécurité du village des Saintes-Maries-de-la-Mer, déjà menacé en 1993* ».

¹⁶³⁴ *Idem.*

¹⁶³⁵ Propos tenus par François FOUCHIER, entretien du 1^{er} août 2015.

¹⁶³⁶ Aurélien ALLOUCHE, Alain DERVIEUX et Laurence NICOLAS soulignent que par le passé, avant que le Conservatoire du littoral ne devienne propriétaire de vastes étendues de terres camarguaises, la sécurité l'emportait systématiquement sur la renaturation d'espaces : « *La sécurité des biens et des personnes implique une maximisation des rejets à la mer, rencontrant sur ce point l'intérêt des agriculteurs pour lesquels les capacités de ressuyage peuvent être déterminantes [...]. A l'inverse, les échanges biologiques imposent à la gestion un ajustement se révélant complexe car obéissant aux processus et cycles naturels. [...] Il devient de plus en plus difficile dans ces conditions de satisfaire l'intégralité des usages liés à la gestion de l'eau [...] Il en résulte une hiérarchisation des usages, en partie tacite* ». Grâce aux acquisitions réalisées par l'établissement public en 2009, une conciliation est désormais possible puisque la renaturation n'est dorénavant plus autant limitée par les digues de partènement.

Le second scénario proposé, consistant en la construction de nouveaux tronçons de digues, ne semble pas présenter les mêmes garanties : le tracé envisagé poserait en effet plusieurs problèmes, notamment s'agissant de la partie ouest de la digue qui engloberait l'ancien lit du Rhône. En termes de coût tout d'abord : la construction des nouveaux tronçons ne semble pas comporter d'intérêt particulier si ce n'est servir celui de la Compagnie des Salins du Midi. Il serait particulièrement curieux que l'Etat contribue, à travers le Contrat de Projet Interrégional Etat Régions Plan Rhône (CPIER Plan-Rhône), au financement, aux côtés du SYMADREM, de nouvelles constructions très onéreuses, aux fins de servir des intérêts purement privés. Afin de légitimer ce scénario, le SYMADREM considère qu'en l'absence de véritable enjeu hydraulique pour les Saintes-Maries-de-la-Mer, il apparaît cohérent de protéger le plus d'enjeux possibles, et notamment l'activité salicole qui génère de nombreux emplois pour les habitants de Salin-de-Giraud. Si ce raisonnement s'entend, les fondements même de ce dernier restent discutés et sont notamment remis en cause par le Conservatoire du littoral. Ce dernier souhaite en effet bénéficier d'un point bas afin de favoriser des échanges entre eaux douces et eaux marines, et restaurer ainsi un fonctionnement lagunaire riche en biodiversité à moindre coût, sachant que l'Etat a participé aux acquisitions menées au titre du protocole Salins à des fins de préservation environnementale, et donc, de restauration des dynamiques naturelles du site. La question de la sécurité publique précédemment évoquée, pose également la question de la pertinence de ce second scénario qui pourrait faire obstacle à l'abaissement des niveaux d'eau au sein du « système Vaccarès » : toutefois, le SYMADREM estime que l'exposition des personnes au risque d'inondations ne s'en trouverait pas nécessairement aggravée. La construction de nouveaux tronçons impacterait enfin des terrains, qui bien que propriété du Compagnie des Salins, constituent des zones humides d'importance internationale au titre de la convention Ramsar¹⁶³⁷ ainsi que des zones Natura 2000 (classement en tant que zone spéciale de conservation au titre de la directive « habitats »¹⁶³⁸, et en tant que zone de protection spéciale au titre de la directive « oiseaux »¹⁶³⁹).

Il apparaît ainsi que, selon le scénario retenu par les futures autorités GEMAPI, l'impact sur la gestion des sites du Conservatoire du littoral pourrait ne pas être le même : l'établissement a donc tout intérêt à faire entendre sa voix, auprès de la communauté ACCM mais aussi du SYMADREM. Toutefois, le second scénario reste l'option validée à l'heure actuelle par le SYMADREM, et, en l'absence de revirement de situation, le Conservatoire du littoral pourrait bien se voir imposer le tracé litigieux, quelles que puissent être les conséquences pour le site des Etangs et Marais des Salins de Camargue en termes de gestion environnementale et hydraulique.

¹⁶³⁷ Convention de Ramsar du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, <http://www.environnement.gouv.sn/sites/default/files/documenttheque/ramsar.pdf>

¹⁶³⁸ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JOCE n° L206 du 22 juillet 1992, p. 7-50.

Le site d'implantation d'un éventuel futur tronçon de digue est répertorié en tant que « lagune salicole ».

¹⁶³⁹ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOUE n° L20 du 26 janvier 2010 p. 7.

Pour l'heure, concernant les tronçons de la digue à la Mer se situant sur ses propriétés, le Conservatoire du littoral intervient de temps à autre, avec l'accord du SYMADREM, pour l'exploitation et la réalisation de travaux sur des vannes d'irrigation (martelières) ou des canaux d'évacuation (buses). Ces interventions de gestion hydraulique visent à remplir les objectifs susmentionnés, à savoir favoriser les échanges entre l'Etang du Vaccarès et la Méditerranée, afin de maintenir une certaine biodiversité et de désengorger l'Etang, s'efforçant ainsi d'éviter un déversement des eaux vers les Saintes-Maries-de-la-Mer. En cela, les actions du Conservatoire et action du SYMADREM, convergent vers des objectifs parfaitement conciliables. Cette coopération mériterait ainsi d'être pérennisée, quelque puisse être la future gouvernance GEMAPI sur le secteur.

En sus de la digue à la mer, d'autres ouvrages sont présents sur la partie basse de la Camargue (2).

2°) Les scénarii de gestion impliquant les autres ouvrages

La question du maintien et de l'entretien des ouvrages salicole se pose différemment de celle de la digue à la mer. Non classées au sens du décret du 11 décembre 2007¹⁶⁴⁰, ces ouvrages ne répondent pas, pour la plupart, à la définition légale de la digue donnée par l'article L566-12-1-I du code de l'environnement. Les ouvrages de délimitation des bassins salants ont en effet été construits, non pas pour faire obstacle à la venue de l'eau, mais pour en réguler le niveau. Les salins sont ainsi maillés de murs de terre qui permettent de cloisonner les bassins et de faire circuler et de gérer le niveau d'eau dans chacun d'entre eux afin de favoriser une concentration de sel de plus en plus grande et une évaporation permettant la récolte du sel dans les derniers compartiments. N'ayant pas pour vocation initiale la défense contre la mer, les ouvrages de partènement présents sur les sites du Conservatoire du littoral ne pourront ainsi pas être qualifiés de « digues » au sens légal du terme, mais certains d'entre eux pourraient tout de même faire l'objet d'une mise à disposition en tant qu'ouvrages contribuant à la prévention des submersions marines. Cette mise à disposition, formalisée par convention, ne sera rendue possible que si l'exploitation des ouvrages salicoles par les autorités GEMAPI s'avère compatible avec leur fonctionnalité. Actuellement, certains ouvrages sont utilisés par le Conservatoire aux fins de maîtriser la circulation de l'eau sur le site et de maintenir une certaine biodiversité. Aussi, dans le cas où la nouvelle fonctionnalité des ouvrages serait de faire totalement obstacle à la venue de l'eau de mer pour l'exercice de la GEMAPI, un compromis devrait être trouvé.

D'autres ouvrages n'ayant pas pour objet la seule délimitation des bassins ont par ailleurs été édifiés par la compagnie des Salins, aux fins d'éviter les intrusions marines non maîtrisées dans les bassins salants. C'est le cas de la « digue de Véran » construite en 1970 dans le secteur de Faraman, détruite suite à une tempête en 1997, avant d'être reconstruite en

¹⁶⁴⁰ Décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le code de l'environnement, JORF n°0289 du 13 décembre 2007, page 20113, texte n°3.

1998¹⁶⁴¹. Cet ouvrage, édifié sur le domaine public maritime, répond à la définition légale inscrite à l'article L566-12-1-I du code de l'environnement, sa construction ayant été motivée par le désir de faire obstacle à la venue de l'eau. La digue est actuellement gérée par la Compagnie des Salins du Midi, en vertu d'une concession d'endiguement conclue avec les services de l'Etat en avril 2010 pour une durée de 30 ans. Cette gestion est cependant amenée à prendre fin : suite aux acquisitions réalisées par le Conservatoire en arrière de l'ouvrage, la Compagnie des Salins ne souhaite plus continuer à entretenir cette digue qui protège désormais des terrains naturels et ne sert plus directement ses intérêts économiques. Le Conservatoire ne souhaite pour sa part pas prendre le relai pour maintenir coûte que coûte cette digue qui constitue un obstacle aux dynamiques naturelles terre-mer. Une concertation a alors été menée entre la Compagnie des Salins, la DDTM et le Conservatoire du littoral, afin d'examiner les différents scénarios possibles, à savoir le maintien, la déconstruction, ou la renaturation passive (abandon de l'entretien en vue d'un effacement progressif de l'ouvrage). Le maintien fut écarté. De même que la déconstruction totale qui présentait un coût particulièrement élevé pour la Compagnie des Salins, et aurait été susceptible d'engendrer des bouleversements brutaux pour le milieu naturel et la biodiversité du site. La proposition de renaturation passive fut donc finalement retenue, aucun enjeu humain ou socio-économique n'étant directement protégé par l'ouvrage. Une question se pose alors : les autorités GEMAPI pourraient-elles remettre en cause ce choix de gestion ? La gestion par la Compagnie des Salins n'ayant pas cessé à la date d'entrée en vigueur de la loi MAPTAM (18 janvier 2014), la digue de Véran, propriété de l'Etat, doit en effet être mise à disposition de l'autorité GEMAPI. Celle-ci pourrait ensuite décider de valider l'effacement antérieurement décidé, mais elle pourrait également revenir sur ce point pour intégrer la digue de Véran dans sa stratégie préventive. Pour éviter cet écueil, il conviendra de recourir au dialogue, et de s'assurer de l'entière information des autorités GEMAPI sur les différents éléments de réflexion ayant conduit au choix de la renaturation passive.

¹⁶⁴¹ Digue de haut de plage à l'origine, la digue de Véran est devenue depuis une digue frontale du fait de la montée des eaux.

Les informations sur la digue de Véran ont été recueillies dans le cadre du programme de recherche GIZCAM ayant bénéficié d'un financement « Liteau 2 » (CHAUVELON Philippe (coord.), *Gestion Intégrée d'une Zone humide littorale méditerranéenne aménagée : contraintes, limites et perspectives pour l'île de CAMargue (GIZCAM) - Rapport final - fiche thématique fiche 4.2 « Impact d'une digue frontale sur l'érosion des fonds : le cas de la digue de Véran »*, Arles, TOUR DU VALAT, MEEDAT (Ed.), août 2009, p. 52, http://www1.liteau.net/uploads/projet_documents/LITEAU_II_2005_Chauvelon_Rapport_Scientifique.pdf).

CONCLUSION DE SECTION 2

A des fins de mise en œuvre de la compétence GEMAPI, le législateur a prévu, par le biais de la loi MAPTAM, des outils permettant à l'autorité GEMAPI d'asseoir son autorité et de disposer de l'ensemble des éléments nécessaires à l'organisation d'une politique de prévention des inondations et des submersions efficace. Mise à disposition et servitudes d'utilité publique constituent par exemple des prérogatives de puissance publique au service de cette compétence particulière. Au travers de l'exercice de ces prérogatives, propriétaires et gestionnaires d'espaces côtiers peuvent se voir imposer les choix de gestion définis par l'autorité GEMAPI, quel que puisse en être le résultat, notamment en matière de préservation de la biodiversité. Le futur tracé de la digue à la Mer en territoire Camarguais pourrait en constituer l'illustration.

CONCLUSION DE CHAPITRE 2

Au regard des impacts négatifs qu'elle peut comporter, la défense contre la mer doit résulter d'une réflexion globale dépassant le simple propriétaire privé, ou le seul échelon communal. C'est dans cette optique qu'a été créée la compétence GEMAPI, qui permet notamment de confier à un ou des interlocuteur(s) identifié(s) le soin de mettre en œuvre la prévention des inondations et submersions marines à l'échelle de l'intercommunalité ou du bassin ou sous-bassin versant, si besoin par la mise en place et l'entretien de techniques de défense « lourdes ».

Le législateur a choisi de désigner les autorités GEMAPI parmi les personnes publiques locales, qui se trouvent d'ores et déjà au service de l'intérêt général, et de leur octroyer la possibilité de lever une taxe affectée à l'exercice de la nouvelle compétence : en cela, la GEMAPI constitue ainsi une charge publique.

Dans la continuité de ce « climat publiciste », le législateur a attribué auxdites autorités des prérogatives de puissance publique, s'appliquant selon les cas, aux personnes publiques et aux personnes privées dont les propriétés constituent les terrains d'assiette d'ouvrages ou infrastructures participant à la prévention des inondations et submersions. Ces pouvoirs exorbitants permettront notamment d'imposer une volonté contraire à la mise en œuvre de certains modes de gestion naturalistes des espaces naturels littoraux : afin d'éviter les rapports conflictuels et de faire émerger un certain consensus permettant de préserver à la fois la nature et la sécurité humaine toutes les fois que cela est possible, la voie du dialogue et de la conciliation devra systématiquement être privilégiée par les propriétaires de terrains potentiellement impactés.

CONCLUSION DE TITRE 1

Si l'encadrement de la mise en œuvre de techniques de défense contre la mer reste particulièrement souple en France, la création de la compétence GEMAPI vise à permettre la mise en œuvre de stratégies plus globales et raisonnées que par le passé. La notion d'interface terre-mer commence par ailleurs à rayonner au sein des réflexions sur la gestion des risques et des alternatives à la défense côtière sont à ce jour envisagées.

Une ébauche de prise en compte de l'inhérence des risques littoraux aux espaces côtiers se dessine notamment au travers de l'idée d'un recours aux espaces naturels tampons et aux opérations de recomposition spatiale, lesquelles permettent d'appréhender la question de l'adaptation aux risques sous le prisme de l'aménagement global du territoire (Titre 2).

TITRE 2/ L'INHERENCE DEVOILEE : FACTEUR DE REORGANISATION SPATIALE

La prise en compte du caractère inhérent des risques littoraux aux espaces côtiers conduit nécessairement à envisager une réorganisation des territoires qui peut se traduire de multiples manières : relocalisation des biens et activités, développement de modes d'habitats résilients, gel de l'urbanisation littorale par le jeu des documents d'urbanisme, sont ainsi quelques une des manifestations de cette idée selon laquelle il existe des alternatives à la lutte contre les éléments naturels. Ces mécanismes constituent une autre manière de protéger la vie des populations, exigence posée par l'article 2 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme (CESDH)¹⁶⁴², et ce, de façon plus pérenne que par le biais de lourds aménagements faillibles, impactants sur le milieu, et confortant les habitants de la bande côtière dans une illusion de sécurité déresponsabilisante. La mise en œuvre de solutions alternatives à la défense contre la mer résulte par ailleurs de choix qui, comme le soulignait Emmanuel Lopez, ancien directeur du Conservatoire du littoral, se traduisent par « *l'acceptation du mouvement permanent des choses que le changement climatique rend et rendra de plus en plus perceptible* »¹⁶⁴³.

La réorganisation spatiale des territoires côtiers motivée par la prise en compte de l'inhérence des risques littoraux interroge la place donnée aux espaces naturels dans le cadre de ce processus. Si la préservation des espaces naturels constitue la première piste d'adaptation des territoires côtiers aux risques littoraux (Chapitre 1), la question de la place de ces espaces dans les initiatives de recomposition spatiale des territoires reste posée (Chapitre 2).

Chapitre 1 : L'adaptation aux risques littoraux par la préservation des espaces naturels côtiers

Chapitre 2 : L'adaptation aux risques littoraux par la recomposition spatiale des territoires : opportunité ou péril pour la préservation des espaces naturels ?

¹⁶⁴² CEDH, 30 nov. 2004, Öneryildiz c/ Turquie, n° 48939/99 : Responsabilité de l'Etat Turc engagée pour violation de l'article 2 de la CESDH protégeant le droit à la vie suite à une explosion de gaz dans un dépôt d'ordures municipal d'Istanbul : « *L'obligation positive de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie au sens de l'article implique avant tout pour les Etats le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace et dissuadant de mettre en péril le droit à la vie* ». Cette décision, rendue en matière d'activités dangereuse, pourrait trouver à s'appliquer à la prévention des risques naturels en cas de réglementation jugée insuffisante ou inadaptée.

¹⁶⁴³ Propos tenus par Emmanuel LOPEZ, lors de l'atelier « Chaud et froid sur le littoral » organisé par le Conservatoire du littoral le 5 avril 2005 (CONSERVATOIRE DU LITTORAL, *Chaud et froid sur le littoral - actes de l'atelier du 5 avril 2005*, Paris, Conservatoire du littoral (Ed.), 2005, p. 2).

Chapitre 1/ L'adaptation aux risques littoraux par la préservation des espaces naturels côtiers

L'acceptation des risques pose tout d'abord la question du devenir des espaces littoraux les plus exposés aux risques de submersion marine et d'érosion. L'un des choix ouverts aux décideurs publics réside dans le fait de limiter l'exposition des personnes et des biens aux aléas littoraux : le défi est alors de parvenir à organiser une occupation des territoires compatible avec le maintien de certaines activités humaines, tout en limitant l'exposition des enjeux les plus vulnérables. Les politiques de préservation des espaces naturels constituent alors un véritable outil, voire un maillon incontournable de la prévention des risques littoraux : en effet, le fait de soustraire à l'urbanisation des zones naturelles permet la création d'espaces tampons s'élevant entre l'aléa littoral et les enjeux humains¹⁶⁴⁴. En mobilisant ou en recréant ce lien entre préservation des sites naturels et prévention des risques littoraux, les décideurs locaux mettent un terme aux erreurs du passé, et œuvrent pour l'avenir en protégeant leurs administrés sur un pas de temps long. Se pose alors la question des modalités d'instrumentalisation du droit de l'urbanisme pour parvenir à recréer ce lien : comment les documents d'urbanisme peuvent-ils conduire à ce que les objectifs de préservation des espaces naturels littoraux et de prévention des risques littoraux puissent se servir l'un l'autre ?

A ce jour, l'articulation entre préservation de l'environnement, prévention des risques naturels et urbanisme est imposée par les textes (section 1). Pour parvenir à cette articulation, les documents intervenant en matière d'urbanisme disposent ainsi de différents leviers leur permettant de mettre en œuvre des politiques de préservation des espaces naturels au service de la prévention des risques littoraux (section 2).

Section 1/ Environnement, risques et urbanisme : une nécessaire articulation

L'intégration des risques littoraux aux documents d'urbanisme est une obligation légale. Elle transparaît pour la première fois au sein du décret n°55-1164 du 25 août 1955 portant règlement national d'urbanisme¹⁶⁴⁵, lequel prévoit en son second article que « *la construction sur des terrains exposés à un risque naturel, tel que inondation, érosion, affaissement, éboulement, avalanches peut être, si elle est autorisée, subordonnée à des conditions spéciales* ».

Outre la prise en compte des risques, les documents d'urbanisme doivent également veiller à la préservation des richesses territoriales, parmi lesquelles les espaces naturels. Ce double objectif se retrouve tant au sein des Schémas de Cohérence Territoriaux (§1) que des Plans Locaux d'Urbanisme (§2).

¹⁶⁴⁴ LAMBERT Marie-Laure, « GIZC et élévation du niveau marin : vers une gestion innovante des littoraux vulnérables », in DROBENKO Bernard (dir.), *Les territoires de GIZC : rénover la vision intégrée de la mer et du littoral*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement (Ed.), [En ligne], hors-série n°18, décembre 2013, <https://vertigo.revues.org/14251>

¹⁶⁴⁵ Décret n°55-1164 du 25 août 1955 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 91 du code de l'urbanisme et de l'habitation, JORF du 3 septembre 1955 page 8816.

§1/ L'articulation dans le cadre du SCOT

Les Schémas de Cohérence Territoriaux ont pour objet la planification des différents usages du sol, à l'échelle supra-communale (A). Aussi sont-ils concernés à la fois par la thématique de la prévention des risques et de la préservation des espaces naturels (B).

A/ Le SCOT, document de planification supra-communal

Le SCOT a pour objet la planification des différents usages du sol (1), à une échelle supra-communale (2).

1/ Le SCOT, document de planification

Les schémas de cohérence territoriaux (SCOT) sont issus de la loi SRU du 13 décembre 2000. Ils remplacent les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), lesquels, tendaient plutôt à favoriser l'extension de l'urbanisation, sans réelle prise en compte des autres composantes territoriales, et avaient du mal à s'inscrire dans un cadre intercommunal¹⁶⁴⁶. Les SCOT s'inscrivent dans une autre démarche : celle d'une véritable planification organisant l'articulation et la conciliation des différents usages du sol, ou de la construction d'une « *vision partagée de l'avenir d'un territoire* »¹⁶⁴⁷. Comme le relèvent les professeurs Henri Jacquot et François Priet, « *il ne s'agissait plus comme en 1967 [...] d'organiser l'extension d'agglomérations en forte croissance mais de limiter, au nom du développement durable, l'étalement urbain [...] et d'assurer la cohérence des politiques sectorielles menées sur leur territoire* »¹⁶⁴⁸. Bernard Drobenko relève par ailleurs le rôle de « *document pivot* » joué par le SCOT depuis la loi ALUR, qui remplit plus que jamais une fonction « *barnum juridique sécurisant les documents d'urbanisme locaux* »¹⁶⁴⁹.

Le SCOT est composé d'un rapport de présentation¹⁶⁵⁰, d'un plan d'aménagement et de développement durable¹⁶⁵¹, et d'un document d'orientation et d'objectifs (DOO)¹⁶⁵².

¹⁶⁴⁶ Voir en ce sens l'analyse d'Henri JACQUOT et François PRIET : « *les schémas directeurs avaient également beaucoup souffert depuis les lois de décentralisation des faiblesses de l'intercommunalité. Peu de schémas avaient été établis et la révision des anciens s'était parfois avérée très difficile. Ils se présentaient souvent plus comme la juxtaposition de politiques communales que comme l'expression d'une politique communes* », JACQUOT Henri, PRIET François, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Précis, 7ème édition, avril 2015, p. 239.

¹⁶⁴⁷ CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION (CEPRI), *La prise en compte du risque d'inondation dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT)*, CEPRI (Ed.), 2013, p. 4, http://www.cepri.net/tl_files/pdf/reglementation_digues/GUIDE%20SCOT.pdf

¹⁶⁴⁸ JACQUOT Henri, PRIET François, *op.cit.*, p. 239.

¹⁶⁴⁹ DROBENKO Bernard, « *Risques naturels en zones côtières et perspectives en droit de l'urbanisme* », in LARONDE-CLERAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès (dir.), *Les risques naturels en zones côtières – Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, PUR (Ed.), Collection l'Univers des Normes, 2015, p. 49.

¹⁶⁵⁰ Articles L141-3 et R141-2 à R141-5 du code de l'urbanisme (anciens articles L122-1-2 et R122-2).

¹⁶⁵¹ Article L121-1-3 code de l'urbanisme (ancien article L122-1 du même code, issu de l'article 3 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, JORF n°289 du 14 décembre 2000, page 19777, texte n°2).

Le SCOT peut également comporter un volet littoral, nouveauté introduite par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux¹⁶⁵³. Ce volet prend la forme d'un « chapitre individualisé » valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)¹⁶⁵⁴. Les SMVM créés par l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 dite « loi Defferre »¹⁶⁵⁵, en amont de la loi littoral, ont pour rôle de fixer « *les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral* ». Elaborés par l'Etat, ces documents n'ont cependant eu que peu de succès puisqu'en 2005 seuls deux SMVM avaient été approuvés sur l'étang de Thau et le bassin d'Arcachon¹⁶⁵⁶. Le chapitre individualisé littoral du SCOT n'est pour sa part pas élaboré par l'Etat, mais directement par les autorités compétentes en matière de SCOT, bien que le préfet conserve un droit de regard sur le périmètre choisi¹⁶⁵⁷. La démarche de créer un lien entre les SMVM et les SCOT apparaît particulièrement judicieuse en ce qu'elle permet de construire une véritable réflexion sur l'organisation des usages territoriaux sur le littoral, pris en tant qu'interface terre-mer, et de s'inscrire ainsi dans une optique de gestion intégrée des zones côtières. En ce sens, le plan national d'adaptation au changement climatique pour la période 2011-2015 recommande la généralisation des SCOT « *intégrant des volets SMVM* »¹⁶⁵⁸. En outre, certains parlementaires ont proposé d'intégrer la prévention des risques littoraux à ce chapitre individualisé du SCOT¹⁶⁵⁹.

La charge de l'élaboration du SCOT est confiée aux EPCI ou syndicats mixtes constitués exclusivement des communes et EPCI compris dans le périmètre du schéma¹⁶⁶⁰. La loi ALUR¹⁶⁶¹ a complété ce dispositif en prévoyant que d'autres syndicats mixtes, de

¹⁶⁵² Articles L141-1, L141-2, L141-5, R141-6 et R141-7 du code de l'urbanisme (anciens articles L122-1-1, L122-1-4 et R122-3).

¹⁶⁵³ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JORF n°0046 du 24 février 2005 page 3073, texte n°1.

¹⁶⁵⁴ Cette possibilité figure aujourd'hui à l'article L141-24 (ancien article L122-1-11) du code de l'urbanisme.

¹⁶⁵⁵ Article 57 de la loi du 7 janvier 1983 : « *dans les zones côtières peuvent être établis des schémas de mise en valeur de la mer. Ces schémas fixent, dans le respect des dispositions mentionnées à l'article L111-1-1 du code de l'urbanisme, les orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral [...]* » (Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les départements, les régions et l'Etat, JORF du 9 janvier 1983, page 215).

¹⁶⁵⁶ PRIEUR Loïc, « Les normes qui s'imposent aux PLU littoraux », in JACQUOT Henri et al., *L'écriture des plans locaux d'urbanisme*, GRIDAUH (Ed.), 2012, p. 2, <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>

¹⁶⁵⁷ L'article L143-9 (ancien article L122-3) du code de l'urbanisme prévoit en effet que « *lorsque le schéma de cohérence territoriale englobe une ou des communes littorales et dans le cas où l'établissement public mentionné à l'article L122-4 décide d'élaborer un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer, le préfet est consulté sur la compatibilité du périmètre de ce schéma avec les enjeux d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral* ». Une consultation simultanée, portant à la fois sur le périmètre du SCOT, et sur celui du SMVM, est envisageable. Ce point a en effet fait l'objet d'une précision ministérielle (Rép. min. à la QO n°0591S du 25 juin 2009, JO Sénat, 23 sept. 2009, p.7815).

vient compléter le dispositif en exigeant la consultation préalable du préfet maritime avant la consultation prévue à l'article L122-1-11 du même code.

¹⁶⁵⁸ MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DU TRANSPORT ET DU LOGEMENT (METL), *Plan national d'adaptation au changement climatique 2011-2015*, METL (Ed.), 2011, p. 61.

¹⁶⁵⁹ RETAILLEAU Bruno, *Rapport fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine - Doc. parl. S., n°454*, p. 78.

¹⁶⁶⁰ Article L143-16 (ancien article L122-4) du code de l'urbanisme.

¹⁶⁶¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°0072 du 26 mars 2014, page 5809, texte n°1.

composition plus large pouvaient également intervenir, à condition d'avoir reçu transfert de compétence de la part de l'ensemble des communes et EPCI compris dans le périmètre du schéma¹⁶⁶².

Le SCOT n'est pas approuvé pour une durée limitée : toutefois, afin de permettre à ce dernier de s'adapter aux évolutions territoriales, un processus de révision a tout de même mis en place. Une révision sera ainsi exigée¹⁶⁶³ pour toute modification des orientations du PADD ou pour certaines modifications des dispositions du DOO, notamment celles relatives à préservation de l'environnement¹⁶⁶⁴ ou à la consommation économe de l'espace et à la lutte contre l'étalement urbain. La révision obéira à la même procédure que celle régissant l'adoption du SCOT¹⁶⁶⁵. Toute autre réécriture du DOO est effectuée par simple modification, conformément à l'article L143-32 du code de l'urbanisme¹⁶⁶⁶. En dehors de ces initiatives de modification ou révision, le SCOT devra obligatoirement faire l'objet d'une analyse de résultat six ans après son approbation, sa dernière révision complète, ou la délibération ayant décidé de son maintien en vigueur à la suite de la précédente analyse de résultat. En l'absence de cette démarche, le SCOT est frappé de caducité¹⁶⁶⁷.

Le contenu du SCOT s'impose aux PLU. Ces derniers doivent ainsi être rendus compatibles avec les SCOT¹⁶⁶⁸. Si le SCOT est adopté postérieurement au PLU, la mise en compatibilité doit être effectuée dans un délai d'un an si elle ne nécessite qu'une évolution mineure¹⁶⁶⁹, délai porté à trois ans si la mise en compatibilité implique une révision du PLU¹⁶⁷⁰.

2/ Le SCOT, document supra-communal

S'agissant du périmètre concerné, la loi SRU prévoit que celui-ci est arrêté par le préfet, après avis de l'organe délibérant du ou des départements concernés¹⁶⁷¹, et sur proposition des conseils municipaux ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de SCOT¹⁶⁷².

¹⁶⁶² Article L143-16 du code de l'urbanisme (ancien article L122-4).

¹⁶⁶³ Article L143-29 du code de l'urbanisme (ancien article L122-14).

¹⁶⁶⁴ La préservation de l'environnement englobe ici la protection, la localisation ou la délimitation des espaces naturels, agricoles, forestiers ou urbains, la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques, et la transposition de certaines dispositions des chartes de parcs naturels régionaux.

¹⁶⁶⁵ C'est-à-dire dans les conditions définies aux articles L143-17 à L143-27 du code de l'urbanisme (anciens articles L122-6 à L122-12). Cf. article L143-29 à L143-31 du code de l'urbanisme.

¹⁶⁶⁶ Certaines modifications devront être soumises à enquête publique, conformément à l'article L143-34 (ancien article L122-14-2) du code de l'urbanisme.

¹⁶⁶⁷ Article L143-28 (ancien article L122-13) du code de l'urbanisme. Le délai initial de dix ans (ancien article L122-14 du code de l'urbanisme) fut ramené à six ans par l'article 2 de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme (JORF n°0005 du 6 janvier 2012, page 246, texte n°14).

¹⁶⁶⁸ Article L131-4 (ancien article L111-1-1) du code de l'urbanisme.

¹⁶⁶⁹ Article L131-6 du code de l'urbanisme. Voir aussi ASSOCIATION DES MAIRES DE France (AMF), « La loi ALRU promulguée : ce qu'il faut retenir du volet urbanisme », 26 mars 2014, www.maire.info.com

¹⁶⁷⁰ Article L131-6 (ancien article L111-1-1-IV) du code de l'urbanisme.

¹⁶⁷¹ Article L143-5 du code de l'urbanisme. Avis réputé positif en cas de silence excédant un délai de deux mois (Cf. ancien article L122-3 du code de l'urbanisme, dans sa version en vigueur au 1^{er} avril 2001). Ce délai fut porté à trois mois par l'article 4 de la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003, relative à l'urbanisme et à l'habitat (JORF n°152 du 3 juillet 2003, page 11176, texte n°1) qui figure désormais à l'article L143-7 du code de l'urbanisme.

¹⁶⁷² Article L143-1 du code de l'urbanisme. L'article L143-4 du code de l'urbanisme précise les conditions de majorité pour proposer un SCOT : la proposition ne peut ainsi être faite qu'avec l'accord de « la majorité des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci

Il doit, dans tous les cas, englober un territoire d'un seul tenant et sans enclave¹⁶⁷³. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)¹⁶⁷⁴ est intervenue en 2014 pour exiger que le périmètre d'un SCOT englobe au moins deux EPCI à compter du 1^{er} janvier 2014¹⁶⁷⁵. L'application de cette règle n'aura cependant été que de courte durée puisque la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)¹⁶⁷⁶ de 2015 revient sur cette disposition, à la suite d'une erreur matérielle. La suppression de la règle posée par la loi ALUR a en effet été discutée lors de l'examen de la loi NOTRe. Les partisans de la suppression avançaient notamment le fait que la nouvelle délimitation des périmètres intercommunaux n'était pas encore connue, et que la nouvelle disposition introduite par la loi ALUR pouvait être source de conflits et poser problèmes en terme de cohérence d'action¹⁶⁷⁷, notamment en présence d'EPCI au périmètre très étendu coïncidant avec « *des bassins de vie et des pôles économiques réels* »¹⁶⁷⁸. Il fut ainsi proposé de supprimer l'exigence posée par la loi ALUR et de s'en tenir aux dispositions du code de l'urbanisme lesquelles laissent au préfet la possibilité de ne pas publier par un arrêté un projet de schéma qu'il estime devoir être remanié¹⁶⁷⁹. Parmi les soutiens¹⁶⁸⁰ au dispositif ALUR, le sénateur Jean-Pierre Grand évoquait

ou la majorité de la moitié au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale ». Par ailleurs, « *si des communes ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schéma de cohérence territoriale, la majorité dans chaque cas doit comprendre au moins un tiers d'entre elles. Pour le calcul de la majorité, les établissements publics de coopération intercommunale comptent pour autant de communes qu'ils comprennent de communes membres* ».

¹⁶⁷³ Article L143-2 du code de l'urbanisme. Dans le cas où ce territoire accueillerait un EPCI compétent en matière de SCOT, l'ensemble du périmètre communautaire doit être couvert par le SCOT. Une exception demeure si le périmètre de l'EPCI n'est pas d'un seul tenant : le périmètre du SCOT peut alors ne pas comprendre la totalité des communes membres de l'EPCI, à condition de respecter la règle de l'absence d'enclaves (Cf. article 154 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF du 28 février 2002, page 3808, texte n°1).

¹⁶⁷⁴ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°0072 du 26 mars 2014, page 5809, texte n°1.

¹⁶⁷⁵ L'article L122-3-IV du code de l'urbanisme est ainsi complété de la manière suivante : « *sans préjudice des dispositions de l'article L123-1-7, il ne peut être arrêté de périmètre de schéma de cohérence territoriale correspondant au périmètre d'un seul établissement public de coopération intercommunale à compter du 1er juillet 2014* ».

¹⁶⁷⁶ Article 36 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015, page 13705, texte n°1.

¹⁶⁷⁷ Cf. intervention de Jean-Jacques HYEST rappelant que la vocation initiale du schéma qui est de couvrir « *une unité urbaine ou un bassin de vie* », lesquels correspondent aujourd'hui aux périmètres de la plupart des EPCI compétents en matière d'aménagement du territoire (compte-rendu intégral des débats du Sénat, séance du 20 janvier 2015).

Selon Pierre JARLIER, la disposition introduite par la loi ALUR s'opposerait également aux fusions intercommunales (le sénateur prend pour exemple le cas où une fusion de deux intercommunalités couvertes par un même SCOT conduirait à faire coïncider le nouveau périmètre communautaire et le périmètre de l'ancien SCOT). Cf. compte-rendu intégral des débats du Sénat, séance du 20 janvier 2015.

¹⁶⁷⁸ Proposition d'amendement n°COM300 présentée par M. Alain RICHARD le 8 décembre 2014 (article additionnel après l'article 15). Pour le sénateur Alain Richard, le principe posé par la loi ALUR de donner au SCOT un périmètre différent de celui d'une seule intercommunalité conduit nécessairement à poser dans certains cas des « *délimitations superficielles, sources de conflits locaux et de retards dans la production effective des schémas de cohérence territoriale* ».

¹⁶⁷⁹ Article L143-25 (ancien article L122-11-1 alinéa 2) du code de l'urbanisme.

Voir également l'article L143-7 (ancien article L122-5-1) du code de l'urbanisme qui détermine les conditions dans lesquelles le préfet peut demander une extension de périmètre, à savoir l'existence d'un SCOT ne permettant pas d'atteindre l'objectif de mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement. En cas de demande restée infructueuse passé un délai de six mois, le préfet doit arrêter lui-même un projet de périmètre, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale.

pour sa part la nécessité d'un SCOT dépassant l'échelle de l'intercommunalité afin « *d'avoir une vision commune et de long terme du territoire partagé, en dépassant les frontières* »¹⁶⁸¹, et réfutait l'argument tenant au risque de conflits insurmontables¹⁶⁸² ou à l'implication des préfets¹⁶⁸³. L'Assemblée Nationale trancha finalement pour un maintien des dispositions de la loi ALUR, et retira le projet d'article qui revenait sur cette règle¹⁶⁸⁴. Ce point ne fut plus discuté, et la règle posée par la loi ALUR aurait donc dû être maintenue : toutefois, à la suite d'une erreur matérielle, le Sénat vota une version erronée du texte final de la loi NOTRE, laquelle supprimait le dispositif de la loi ALUR en son article 36. Et ce fut cette version, et non celle qui avait été validée en CMP et votée par l'Assemblée Nationale, qui fut publiée au Journal Officiel de la République Française (JORF). Seuls les textes publiés au JORF faisant foi, les SCOT peuvent donc toujours concerner une seule intercommunalité et le principe antérieurement posé par la loi ALUR est aujourd'hui inapplicable. Le vote d'un texte rectificatif reprenant le texte validé par les deux Assemblées en CMP pourrait cependant intervenir dans les mois ou années à venir afin de rectifier cette erreur matérielle et rétablir le dispositif posé par la loi ALUR.

Du point de vue du champ d'application territorial, l'adoption de SCOT en zones littorales est par ailleurs encouragée par l'article L122-2 du code de l'urbanisme lequel prévoit qu'en l'absence de SCOT, aucune modification ou révision de PLU ne pourra intervenir si celle-ci a pour objectif l'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou d'une zone naturelle. Ce principe s'applique notamment aux communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer¹⁶⁸⁵. Ce mécanisme incitatif semble avoir fait

Voir enfin l'intervention de Jean-Paul EMORINE (*Cf. compte-rendu intégral des débats du Sénat, séance du 20 janvier 2015*),

¹⁶⁸⁰ Deux amendements de soutien au maintien du dispositif furent déposés (*Cf. amendements n°164 et n°241 présentés au Sénat respectivement par Jean-Pierre GRAND et Louis NEGRE le 15 décembre 2014*).

¹⁶⁸¹ Selon Jean-Pierre GIRAND, la suppression des dispositions introduites par la loi ALUR « *mettrait en péril de grands équipements structurants décisifs pour le service public et pour les usagers de celui-ci* ». *Cf. compte-rendu intégral des débats du Sénat, séance du 20 janvier 2015*.

Voir dans le même sens l'avis de la commission des lois de l'Assemblée Nationale : « *la valeur ajoutée du SCOT réside dans sa capacité à construire une vision stratégique partagée à une échelle plus vaste que celle de l'intercommunalité [...] cet outil [...] perdrait en grande partie de sa substance s'il était possible de le faire coïncider avec le périmètre d'un unique EPCI, par ailleurs en charge de la cohérence de l'aménagement de leur territoire* » (DUSSOPT Olivier, *op.cit.*, p. 330).

¹⁶⁸² « *Je n'ai pas le souvenir [...] que, s'agissant de questions de cohérence, de grandes difficultés se soient posées au point de provoquer un conflit entre des intercommunalités. [...] Sans doute y a-t-il eu des discussions, des adaptations, mais une entente a toujours prévalu* ». *Cf. compte-rendu intégral des débats du Sénat, séance du 20 janvier 2015*.

¹⁶⁸³ « *Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, je préfère que ce soient nous, élus locaux, qui prenions les décisions, plutôt que le préfet !* ». *Cf. compte-rendu intégral des débats du Sénat, séance du 20 janvier 2015*.

¹⁶⁸⁴ Projet d'article 15B.

¹⁶⁸⁵ Elle s'applique également aux communes de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants, et - à compter du 1er janvier 2013 - aux communes situées à moins de quinze kilomètres de la limite extérieure d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants. A compter du 1er janvier 2017, l'impossibilité de modifier ou réviser le PLU en l'absence de SCOT sera étendue l'ensemble des communes du territoire français.

Au travers de ces règles, la loi vise un objectif de couverture de l'ensemble du territoire national par des SCOT au 1^{er} janvier 2017. Un réel progrès était attendu en ce domaine. Au 1^{er} janvier 2009, le constat se révélait en effet plus qu'insatisfaisant : seuls 82 SCOT couvrant 3 563 communes avaient été approuvés, pour une couverture de moins de 10 % du territoire national (BRAYE Dominique, NEGRE Louis, SIDO Bruno, DUBOIS Daniel, *Rapport fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, Doc. parl. S., n°552, 9 juillet 2009, p. 121*).

ses preuves dans le sens où les cartes diffusées par le ministère de l'égalité des territoires et du logement au 1^{er} janvier 2013 révèlent que les SCOT adoptés ou en projets concernent en priorité les secteurs les plus proches des littoraux¹⁶⁸⁶. La portée du mécanisme est pourtant minorée dans le sens où il peut y être dérogé dans deux cas de figure : en premier lieu, le principe reste inapplicable jusqu'au 31 décembre 2016 dès lors que le périmètre d'un SCOT a été arrêté, et que l'EPCI compétent en matière de SCOT a donné son accord. Le principe peut par ailleurs être contourné sur accord du préfet, si le projet d'urbanisation ne semble pas impacter de manière excessive les communes voisines, l'environnement ou les activités agricoles. Un avis préalable de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites et de la chambre d'agriculture devra alors être sollicité¹⁶⁸⁷.

Outil de planification supra-communal, le SCOT doit concilier entre environnement, prévention des risques et urbanisme (B).

B/ Le SCOT, un outil à la croisée des risques, de l'environnement et de l'urbanisme

Pour organiser la répartition des différents usages du sol, le SCOT doit prendre en compte à la fois l'existence de risques naturels (1) et la préservation des espaces naturels (2).

1/ La prise en compte des risques dans le SCOT

La loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU) du 13 décembre 2000¹⁶⁸⁸ affirme la nécessité de prendre en compte les risques naturels dans les documents d'urbanisme. L'article L101-2 du code de l'urbanisme¹⁶⁸⁹, tel que modifié par l'ordonnance du 23 septembre

Au 1^{er} janvier 2013, des progrès significatifs avaient été effectués puisque l'on dénombrait 178 SCOT approuvés (dont 23 en révision) couvrant 58% du territoire français, 41 SCOT arrêtés et 131 SCOT en cours d'élaboration (Cf. MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT (METL), *SCOT et dynamiques de territoire au 1^{er} janvier 2013*, METL (Ed.), 2013, p. 2. - MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT, *Le schéma de cohérence territoriale (SCOT), un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire – guide pratique à l'attention des élus*, METL (Ed.), juin 2013, p. 6.

La progression des SCOT sur le territoire français continue d'ailleurs sur sa lancée : au 1^{er} janvier 2015, leur nombre bondissait ainsi de 21% par rapport aux chiffres de la fin d'année 2013 (Chiffres affichés par le Ministère du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la Ruralité : www.territoires.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-SCoT).

¹⁶⁸⁶ Ainsi que les secteurs les plus proches des grandes agglomérations. – Voir en ce sens MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT, *SCOT et dynamiques de territoire au 1^{er} janvier 2013*, p. 4.

¹⁶⁸⁷ Toutefois, si le préfet constate, notamment du fait d'un nombre important de demandes de dérogation émises, que l'absence de SCOT nuit gravement à la cohérence des politiques publiques, à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques ou conduit à une consommation excessive de l'espace, « il demande » aux établissements publics ou aux communes concernées que soit établi un périmètre de SCOT (article L143-7 (ancien article L122-5-1) du code de l'urbanisme). Il est intéressant de noter la formulation de l'article, qui indique que le préfet est ici en situation de compétence liée. En cas de demande restée infructueuse à l'issue d'un délai d'un mois, le préfet arrête lui-même un projet de périmètre, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale.

¹⁶⁸⁸ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289 du 14 décembre 2000, page 19777, texte n°2.

¹⁶⁸⁹ Ancien article L121-1 du code de l'urbanisme.

2015¹⁶⁹⁰, prévoit ainsi que les schémas de cohérence territoriale (SCOT), « *déterminent les conditions permettant d'assurer [...] la prévention des risques naturels prévisibles* ». L'article L141-5 du code de l'urbanisme¹⁶⁹¹ attribue pour sa part au SCOT une mission de définition des objectifs relatifs à la prévention des risques.

L'article L131-1 du code de l'urbanisme prévoit enfin que le SCOT doit être compatible avec les objectifs et orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) élaborés par l'Etat¹⁶⁹², mais aussi avec les dispositions des SDAGE et des SAGE¹⁶⁹³.

En 2010, certains sénateurs proposèrent un renforcement de la prise en compte des risques littoraux : dans le cadre de la proposition de loi relative à la gestion effective du risque de submersion marine¹⁶⁹⁴, fut ainsi suggérée l'intégration de la notion de « protection des vies humaines » parmi les objectifs portés par les documents d'urbanisme¹⁶⁹⁵. La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat, constatant l'insuffisance de la prise en compte du risque de submersion par les SCOT, proposa pour sa part un amendement visant à ce les risques littoraux soient obligatoirement traités au sein des volets littoraux des SCOT, valant schémas de mise en valeur de la mer (SMVM)¹⁶⁹⁶. Cette proposition de loi, transmise à l'Assemblée Nationale le 4 mai 2011, puis le 2 juillet 2012, n'a finalement pas été examinée. Aussi, à ce jour, le SCOT définit des objectifs de prévention des risques tels qu'entendus par l'article L141-5 du code de l'urbanisme, sans définir d'objectifs spécifiques pour la « protection des vies humaines ».

¹⁶⁹⁰ Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, JORF n°0221 du 24 septembre 2015, page 16803, texte n°23.

¹⁶⁹¹ Ancien article L122-1-4 du code de l'urbanisme.

¹⁶⁹² Cf. ancien article L111-1-1 du code de l'urbanisme (issu de l'article 221 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (JORF n°0160 du 13 juillet 2010, page 12905, texte n°1).

¹⁶⁹³ Cf. ancien article L111-1-1 du code de l'urbanisme (issu de l'ancien article 13 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (JORF n°0160 du 13 juillet 2010, page 12905, texte n°1). L'article 17 de la loi de 2010 introduit en outre la règle selon laquelle « *lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un schéma de cohérence territoriale, ce dernier est, si nécessaire, rendu compatible dans un délai de trois ans* » (article L122-1-2 du code de l'urbanisme – ancien article L111-1-1 alinéa 2).

¹⁶⁹⁴ Propositions de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine, enregistrées à la Présidence du Sénat le 14 décembre 2010, présentées par Messieurs Bruno RETAILLEAU et Alain ANZIANI, Sénat n° 172 et 173, 2010-2011.

¹⁶⁹⁵ RETAILLEAU Bruno, *op.cit.*, p. 77.

¹⁶⁹⁶ *Ibid.*, p. 78.

Créés par l'article 57 de la « loi Defferre » (loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF du 9 janvier 1983, page 215), les schémas de mise en valeur de la mer « *fixent les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral* ». La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (JORF n°0046 du 24 février 2005 page 3073, texte n°1) ouvre à l'EPCI compétent en matière d'élaboration du SCOT la possibilité d'élaborer un volet littoral du SCOT, chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Cette possibilité figure aujourd'hui à l'article L141-24 du code de l'urbanisme (ancien article L122-1-11).

A ce jour, la prise en compte des risques littoraux dans le cadre des volets littoraux des SCOT valant SMVM n'est qu'une possibilité dépourvue de tout caractère impératif. Le décret n°86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer (JORF du 9 décembre 1986 page 14791) ne mentionne en effet pas expressément les risques littoraux, mise à part en son article 5, lequel exige la production d'une note sur l'érosion marine, destinée à être annexée au schéma.

Le comité de suivi de la stratégie nationale de gestion du trait de côte a récemment préconisé l'intégration et la spatialisation des différents risques littoraux dans les documents d'urbanisme, à moyen et long terme¹⁶⁹⁷. Le comité recommande que cet exercice s'inscrive « dans une approche multirisques, afin de mieux les évaluer et les hiérarchiser »¹⁶⁹⁸, et qu'une stratégie de gestion du trait de côte soit intégrée aux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ce point a été repris à l'occasion de l'examen du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité : un amendement du gouvernement propose en effet de conférer aux régions littorales, dans le cadre des SRADDET, la possibilité de traiter de la gestion du trait de côte¹⁶⁹⁹. Cette proposition apparaît pertinente en ce que la loi NOTRe¹⁷⁰⁰ prévoit qu'à l'avenir, les SCOT, de même que les PLU(I), auront l'obligation de prendre en compte les objectifs des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), et d'être compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma¹⁷⁰¹.

Outre la prise en compte des risques, le SCOT comporte également des objectifs environnementaux (2).

2/ Les objectifs environnementaux du SCOT

La loi du 12 juillet 2000 portant engagement national pour l'environnement¹⁷⁰² a complété les objectifs assignés au SCOT. Le texte renforce en premier lieu les objectifs environnementaux portés par le schéma en prévoyant que le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) inclus dans ce dernier « fixe les objectifs des politiques publiques [...] de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques »¹⁷⁰³.

Par ailleurs, à des fins de préservation des sites non urbanisés, priorité est donnée aux objectifs de densification et de moindre consommation de l'espace : aussi, si le PADD fixe

¹⁶⁹⁷ COMITE DE SUIVI DE LA STRATEGIE NATIONALE DE GESTION DU TRAIT DE COTE, *op.cit.*, p. 15-20.

¹⁶⁹⁸ *Idem.*

¹⁶⁹⁹ Un amendement déposé par Mme la députée Pascale Got, adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale, propose l'intégration d'un plan de gestion des sédiments côtiers au sein du volet littoral du SRADDET (article 62 du projet de loi). Ce dernier aurait pour vocation de « préciser les règles générales d'un projet de territoire qui permet d'anticiper et de gérer les évolutions du trait de côte, portant notamment sur les mesures d'amélioration des connaissances, de préservation et de restauration des espaces naturels ainsi que de prévention et d'information des populations » et de déterminer « les modalités d'un partage équilibré et durable de la ressource sédimentaire ». La formulation proposée a été modifiée par le Sénat suite à un amendement COM-178 de M. Jean-François Husson : « si le SRADDET peut éventuellement proposer des objectifs généraux en matière de gestion du trait de côte, il n'est en revanche pas légitime pour préciser les règles générales à ce niveau de précision, et qui plus est à l'échelle de projets de territoire qui sont l'expression légitime de la libre-administration des collectivités et de leurs groupements », puis rétablie par le Sénat en seconde lecture suite à un amendement gouvernemental n°301 rect.

¹⁷⁰⁰ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015, page 13705, texte n°1.

¹⁷⁰¹ Article L4251-3 du code général des collectivités territoriales, dans sa version à venir au 7 août 2016 (*Cf.* article 10 de la loi NOTRe).

¹⁷⁰² Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010, page 12905, texte n°1.

¹⁷⁰³ Article L141-4 (ancien article L122-1-3) du code de l'urbanisme.

des objectifs de lutte contre l'étalement urbain, le document d'orientation et d'objectifs (DOO)¹⁷⁰⁴ doit pour sa part aller plus loin, et arrêter « *des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique* »¹⁷⁰⁵. Le DOO peut également imposer « *préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau : [...] l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 111-4* », voire la réalisation d'une étude d'impact ou d'une étude de densification des zones déjà urbanisées¹⁷⁰⁶. Il peut enfin fixer et définir des normes contraignantes en terme de densification¹⁷⁰⁷, et l'article L131-1 du code de l'urbanisme¹⁷⁰⁸ prévoit que le contenu du SCOT doit être compatible avec les chartes de parcs naturels régionaux et de parcs nationaux.

En 2014, la loi ALUR¹⁷⁰⁹ est venue compléter l'article L122-3-II du code de l'urbanisme en prévoyant que le périmètre du SCOT doit permettre « *de prendre en compte de façon cohérente les besoins de protection des espaces naturels* »¹⁷¹⁰ (nouvel article L143-3 du code de l'urbanisme).

Outre le SCOT, cette exigence d'articulation entre objectifs de prévention des risques et objectifs de préservation de l'environnement concerne également les plans locaux d'urbanisme (§2).

¹⁷⁰⁴ Qui remplace le document d'orientation générale (DOG).

¹⁷⁰⁵ Article 17 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (JORF n°0160 du 13 juillet 2010, page 12905, texte n°1), modifiant l'article L122-1-5 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁰⁶ Article L141-9 (ancien article L122-1-5) du code de l'urbanisme.

¹⁷⁰⁷ Articles L141-7, L141-8 et L142-3 (ancien article L122-1-5-VIII et IX) du code de l'urbanisme.

Article L141-7 : « *Dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, il peut déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu* ».

Article L142-3 : « *Dans ces secteurs, les règles des plans locaux d'urbanisme et des documents d'urbanisme en tenant lieu qui seraient contraires aux normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixées par le document d'orientation et d'objectifs cessent de s'appliquer passé un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication du schéma, de sa révision ou de sa modification*.

Passé ce délai, le permis de construire, d'aménager ou de démolir ne peut être refusé et les projets faisant l'objet d'une déclaration préalable ne peuvent faire l'objet d'une opposition sur le fondement d'une règle contraire aux normes minimales fixées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur ».

Article L141-8 : « *Le document d'orientation et d'objectifs peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction* ».

¹⁷⁰⁸ Ancien article L111-1-1 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁰⁹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°0072 du 26 mars 2014, page 5809, texte n°1.

¹⁷¹⁰ Article 129 de la loi ALUR.

§2/ L'articulation dans le cadre des plans locaux d'urbanisme

Les plans locaux d'urbanisme, sont des documents opérationnels organisant la répartition des usages du sol sur le territoire communal ou intercommunal (A). Prenant en compte l'existence de risques naturels et la présence d'espaces naturels à préserver, les plans locaux d'urbanisme peuvent articuler ces deux enjeux dans l'optique d'une meilleure adaptation aux risques littoraux (B).

A/ Les plans locaux d'urbanisme, documents opérationnels communaux ou intercommunaux

Créé par la loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU) du 13 décembre 2000¹⁷¹¹, le plan local d'urbanisme décline les orientations dégagées par le SCOT à l'échelle des communes ou de certains périmètres intercommunaux. L'article L131-4 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que les PLU doivent être compatibles avec les SCOT, ainsi qu'avec les SMVM¹⁷¹². Le contenu d'un PLU doit ainsi être mis en conformité avec le SCOT, dans un délai d'un an lorsque « *la mise en compatibilité ne nécessite qu'une évolution mineure* », délai porté à trois ans si la mise en compatibilité implique une révision du PLU¹⁷¹³. Les PLU(I) doivent par ailleurs prendre en compte les nouveaux plans climat-air-énergie territoriaux (PCEAT)¹⁷¹⁴, lesquels intègrent dans leur diagnostic de territoire à l'échelle d'un EPCI ou d'une métropole, la vulnérabilité aux effets du changement climatique, et définissent des stratégies d'atténuation et d'adaptation¹⁷¹⁵.

Les PLU comprennent un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement et des annexes. L'article L151-2 du code de l'urbanisme¹⁷¹⁶ précise que chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques.

Les PLU coexistent encore avec les documents qui les ont précédé, à savoir les plans d'occupation des sols (POS). Cette coexistence est amenée à prendre fin dans les prochaines années : en effet, conformément à l'article 135 de la loi ALUR¹⁷¹⁷, les POS non transformés en PLU au 31 décembre 2015 ont été frappés de caducité au 1^{er} janvier 2016. En l'attente de PLU, ce sont alors les règles générales mentionnées aux articles L101-3 et L111-2 du code de l'urbanisme (RNU) qui s'appliquent aux communes concernées¹⁷¹⁸. Cette règle de caducité au 1^{er} janvier 2016 est cependant nuancée par le jeu d'une disposition transitoire : en effet, si le processus de révision du POS est engagé avant le 31 décembre 2015, le délai de validité du POS se trouve prorogé pour trois années supplémentaires à compter de la publication de la loi

¹⁷¹¹ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289 du 14 décembre 2000, page 19777, texte n°2.

¹⁷¹² Ancien article L111-1-1 du code de l'urbanisme.

¹⁷¹³ Article L131-6 (ancien article L111-1-1) du code de l'urbanisme.

¹⁷¹⁴ Article L131-5 du code de l'urbanisme.

¹⁷¹⁵ Article L229-26-II du code de l'environnement.

¹⁷¹⁶ Ancien article L123-1 du code de l'urbanisme.

¹⁷¹⁷ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°0072 du 26 mars 2014, page 5809, texte n°1.

¹⁷¹⁸ Ancien article L111-1 du code de l'urbanisme.

ALUR, soit jusqu'au 26 mars 2017 inclus. Cette prolongation de délai doit permettre aux communes dotées d'un POS d'éviter la tentation d'adopter trop rapidement un PLU peu ambitieux, et de prendre plutôt le temps nécessaire à la co-construction d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI)¹⁷¹⁹.

Le PLUI est un outil de la planification territoriale remis au goût du jour par la loi ALUR. Il naît de l'idée selon laquelle « *le cadre communal est beaucoup trop étroit pour permettre d'appréhender valablement les enjeux des politiques d'urbanisme en matière de déplacements, d'habitat, d'environnement, de commerce* », face à une urbanisation qui a « *depuis très longtemps, au moins dans les villes, franchi les limites communales* »¹⁷²⁰. Le PLUI a initialement été mis en place par la loi du 12 juillet 2010¹⁷²¹ : ce texte ouvrait la possibilité aux communes, sur la base du volontariat, de transférer leur compétence en matière d'élaboration du plan local d'urbanisme à un EPCI, selon la procédure prévue à l'article L5211-17 du code général des collectivités territoriales¹⁷²². Ce mécanisme n'eut finalement que peu de succès puisqu'au 1^{er} janvier 2013 « *seulement 7% des communautés d'agglomération et 8% des communautés de communes s'étaient dotées volontairement de la compétence PLU* »¹⁷²³. La loi ALUR de 2014 va pour sa part plus loin que la loi de 2010, en ce qu'elle prévoit le transfert de plein droit, à compter du 27 mars 2017, de la « compétence PLU » aux communautés d'agglomération et communautés de communes¹⁷²⁴. Les communautés d'agglomération et communautés de communes créées après le 27 mars 2014 seront pour leur part directement compétentes en matière de PLU. Si principe semble simple, la loi ALUR prévoit toutefois un système de minorité de blocage¹⁷²⁵, lequel risque de retarder la mise en place du dispositif¹⁷²⁶. Un tel retard pourrait se révéler problématiques dans le sens

¹⁷¹⁹ CARPENTIER Elise, « La loi ALUR et l'urbanisme un an après... », *Defrénois*, 30 mai 2015 n° 10, p. 535.

¹⁷²⁰ JACQUOT Henri, PRIET François, *op.cit.*, p. 312.

¹⁷²¹ Article 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010, page 12905, texte n°1 (codifié à l'article L123-6 du code de l'urbanisme).

Article L123-6 du code de l'urbanisme, dans sa version au 13 janvier 2011 : « *Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est doté de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, en concertation avec les communes membres [...]* ».

¹⁷²² Afin de soutenir ce type de démarche, le ministère de l'écologie avait déclaré vouloir soutenir financièrement, par l'intermédiaire d'un appel à projet, 31 territoires volontaires (Cf. Site de l'Assemblée des Communautés de France (ACF) : <http://www.adcf.org/urbanisme/Plans-Locaux-d-Urbanisme-Intercommunaux-31-territoires-soutenus-par-le-Ministere-de-l-Ecologie-823.html>).

¹⁷²³ JACQUOT Henri, PRIET François, *op.cit.*, p. 315.

¹⁷²⁴ Cf. article 136 de la loi ALUR, articles L5214-23-1 (communautés de communes) et L5216-5 (communautés d'agglomération) du code général des collectivités territoriales.

¹⁷²⁵ Ce système de minorité de blocage est issu d'une volonté sénatoriale – voir en ce sens l'article d'Élise CARPENTIER, *op.cit.*, p. 535.

¹⁷²⁶ En effet, si dans les trois mois précédant le 27 mars 2017 au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'opposent au transfert, celui-ci n'a pas lieu¹⁷²⁶. Il convient alors d'attendre le premier jour de la première année suivant l'élection du nouveau président de la communauté pour que le transfert intervienne : cependant, une minorité de blocage pourra de nouveau faire obstacle à ce transfert, dans les mêmes conditions que précédemment. Si cela se produit, il convient d'attendre une nouvelle élection en espérant que le transfert ne rencontre pas de nouvelle opposition. Un seul mécanisme de contournement des minorités de blocage pourra être envisagé, à condition d'agir avant le 27 mars 2017 : il s'agit en l'occurrence de lancer une procédure de transfert volontaire, impliquant l'accord de 2/3 des communes, représentant 50% de la population, ou l'inverse.

Face au mécanisme de la minorité de blocage, les professeurs Henri Jacquot et François Priet s'interrogent : « *on peut se demander si le chiffre retenu n'aura pas pour conséquence de bloquer toute possibilité de transfert prévu*

où certaines communes risquent de profiter de ce laps de temps pour réviser leur PLU dans l'espoir que ce dernier puisse être repris directement en tant que schéma de secteur au sein d'un futur PLUI. Or cette démarche ne correspond bien évidemment pas à la logique de concertation, d'harmonisation et de mise en cohérence animant l'exercice de construction des PLUI.

A l'échelle de l'intercommunalité, le PLUI doit permettre d'harmoniser les politiques d'urbanisme sur un territoire cohérent, tout en bénéficiant d'une autorité opérationnelle dont le SCOT est dépourvu. Cet outil devrait notamment pouvoir être mis au service d'une politique plus ambitieuse de limitation de l'exposition d'enjeux aux risques littoraux par la constitution d'espaces tampons. Aussi, l'allongement des temporalités dans la mise en place des PLUI est à regretter de ce point de vue : une réflexion intercommunale permettrait en effet de ne pas occulter l'interdépendance des zones concernées par les aléas littoraux et de construire un véritable projet de territoire qui prendrait notamment en compte certaines cellules hydro-sédimentaires dans leur globalité.

A l'heure actuelle, les plans locaux d'urbanisme, quel que soit leur champ d'application territorial, doivent prendre en compte à la fois l'environnement et les risques sur le littoral (B).

B/ La prise en compte conjointe de l'environnement et des risques sur le littoral

L'article L101-2 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que les plans locaux d'urbanisme déterminent « *les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable : [...] la préservation [...] de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles* »¹⁷²⁷.

Cet objectif peut trouver à s'articuler de manière efficace avec la prévention des risques littoraux, laquelle est également l'un des objectifs portés par les documents d'urbanisme en vertu de l'article L101-2 du code de l'urbanisme.

La prise en compte des risques naturels au sein des documents de planification locaux fut amorcée par la loi d'orientation foncière du 30 septembre 1967¹⁷²⁸ portant création des plans d'occupation des sols (POS), et le décret du 28 octobre 1970¹⁷²⁹ qui lui était associé. Ce dernier exigeait en effet que figure au sein des documents graphiques du POS « *toute partie de zone où [...] l'existence de risques naturels tels que : inondations, érosion, affaissements, éboulements, avalanches, justifient que soient interdites ou soumises à des conditions*

par le texte ». Les deux auteurs se montrent tout de même plutôt optimistes : « *il est vrai aussi que depuis la loi ALUR l'opposition au transfert suppose d'effectuer une démarche positive pour rassembler la minorité de refus, alors qu'auparavant le non-transfert pouvait résulter d'une passivité des institutions* » (Cf. JACQUOT Henri, PRIET François, *Droit de l'urbanisme*, p. 315-316).

¹⁷²⁷ Ancien article L121-1-3° du code de l'urbanisme.

¹⁷²⁸ Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, JORF du 3 janvier 1968, page 3.

¹⁷²⁹ Article 18-I du décret n°70-1016 du 28 octobre 1970 relatif aux plans d'occupation des sols (POS), JORF du 5 novembre 1970, page 10238.

spéciales les constructions et installations de toute nature, permanente ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols ». Cette règle fut par la suite transposée à l'article R123-18 du code de l'urbanisme¹⁷³⁰ (devenu R153-3), et conservée, voire précisée au fil des multiples modifications réglementaires affectant le POS. Le décret du 9 septembre 1983¹⁷³¹ créa par exemple les zones « ND », « à protéger en raison, d'une part, de l'existence de risques ou de nuisances, d'autre part, de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt »¹⁷³². Cependant, comme le relève Pascal Planchet, il n'était là question que de simples prescriptions réglementaires, et aucun texte législatif ne reprenait cette obligation de prise en compte des risques naturels¹⁷³³. Il fallut attendre pour cela la loi du 22 juillet 1987¹⁷³⁴ laquelle intègre plusieurs références aux risques naturels dans les anciens articles L110¹⁷³⁵, L121-10¹⁷³⁶, L122-1¹⁷³⁷ et L123-1¹⁷³⁸ du code de l'urbanisme¹⁷³⁹.

A ce jour, les articles R151-9 et R151-34 du code de l'urbanisme¹⁷⁴⁰, définissent le contenu des documents graphiques du PLU qui doivent faire apparaître les secteurs exposés à des risques naturels susceptibles de justifier une inconstructibilité ou une constructibilité conditionnée au respect de prescriptions spéciales. Les zones ND visées par l'ancien article R123-18 du code de l'urbanisme ont finalement été supprimées par la loi SRU, dans l'optique de préserver les espaces naturels pour leurs richesses, sans être contraint de les associer systématiquement à une zone à risque¹⁷⁴¹. Aussi, ne subsistent désormais que les zones U

¹⁷³⁰ Décret n°73-1023 du 8 novembre 1973 portant codification des textes réglementaires concernant l'urbanisme (2ème partie : Réglementaire), JORF du 13 novembre 1973, page 12048.

¹⁷³¹ Décret n°83-813 du 9 septembre 1983 relatif aux plans d'occupation des sols : élaboration, modification, révision et mise à jour, JORF du 11 septembre 1983, page 2771.

¹⁷³² Article 3 du n°83-813 du 9 septembre 1983 relatif aux plans d'occupation des sols : élaboration, modification, révision et mise à jour, JORF du 11 septembre 1983, page 2771.

¹⁷³³ PLANCHET Pascal, « La maîtrise de l'urbanisation des zones exposées à des risques naturels (1ère partie) », *Les Petites affiches*, 7 octobre 1994, n° 120.

¹⁷³⁴ Article 22de de la loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, JORF du 23 juillet 1987, page 8199.

¹⁷³⁵ « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin [...] de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques [...], les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace* ». Cf. nouveaux article L101-1 et L101-2 du code de l'urbanisme.

¹⁷³⁶ « *Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, [...] de prévenir les risques naturels prévisibles* » (abrogé).

¹⁷³⁷ « *Les schémas directeurs [...] prennent en considération l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques* » (exigence reprise pour les SCOT à l'article L141-5 du code de l'urbanisme).

¹⁷³⁸ « *Les plans d'occupation des sols [...] doivent :*

1° *Délimiter des zones urbaines ou à urbaniser en prenant notamment en considération [...] l'existence de risques naturels prévisibles* » (abrogé).

¹⁷³⁹ Pascal PLANCHET relève que cette évolution « *avait d'ailleurs été amorcée par la loi du 9 janvier 1985, qui prévoyait dans son article 78, uniquement pour les zones de montagne, qu'« en l'absence de plan d'exposition aux risques, les documents d'urbanisme ainsi que les projets de travaux, constructions ou installations soumis à une demande d'autorisation ou à une décision de prise en considération tiennent compte des risques naturels spécifiques à ces zones, qu'il s'agisse de risques préexistants connus ou de ceux qui pourraient résulter des modifications de milieu envisagées* » » (PLANCHET Pascal, *op.cit.*) .

¹⁷⁴⁰ Ancien article R123-11 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁴¹ Aussi, Jean-Pierre BARALE relève, au sujet des risques technologiques, qui étaient également concernés par les zones ND : « *[qu']au-delà du simple aspect terminologique, la réforme opère une profonde transformation de la notion de zone naturelle [...]. La zone N ne peut plus constituer légalement une zone de nuisance. Ainsi, les*

(urbaines), AU (à urbaniser), A (agricoles) et N (naturelles), au sein desquelles peuvent être définies des « zones d'isolement »¹⁷⁴² méritant une réglementation spécifique au regard de leur exposition aux risques naturels.

Une autorisation d'urbanisme pourra être refusée par référence au zonage du PLU faisant état de risques naturels. Le document graphique du PLU est par ailleurs, en vertu de l'article L152-1 du code de l'urbanisme¹⁷⁴³, opposable à toute personne publique ou privée : aussi, une prise en compte insuffisante des risques au sein de ce document pourra être utilisée à l'appui d'une requête annulation du PLU¹⁷⁴⁴ ou d'un recours diligenté à l'encontre de la décision d'un maire ayant refusé de réviser un zonage malgré la présence d'un risque avéré¹⁷⁴⁵. Elle ne pourra par contre pas être soulevée dans le cas où l'existence d'un risque naturel ne serait pas certaine. Tel qu'inscrit à l'article 5 de la Charte de l'environnement, le principe de précaution se limite en effet à prévenir les dommages ou l'aggravation des dommages causés à l'environnement mais reste inapplicable à la prévention des dommages causés aux biens et aux personnes¹⁷⁴⁶. Une insuffisance de la prise en compte des risques au sein du rapport de présentation du PLU pourra également conduire à une annulation du document¹⁷⁴⁷. L'article R151-1 du code de l'urbanisme¹⁷⁴⁸ exige en effet que le rapport de présentation analyse l'état initial de l'environnement et expose les motifs de la délimitation des différentes zones figurant au sein des documents graphiques : les risques, s'ils existent, doivent ainsi nécessairement être intégrés à ce document. Dans le cas particulier des communes non couvertes par un SCOT, une prise en compte insuffisante des risques naturels par le PLU ouvrira par ailleurs au préfet le droit de suspendre le caractère exécutoire du PLU sur le

communes ne doivent donc plus se servir de ce zonage "généraliste" pour constituer des zones "tampons" entre les installations industrielles et les secteurs d'habitation à moins que la zone ne mérite en elle-même le "label" naturel indépendamment des nuisances qu'elle supporte » (BARALLE, Jean-Pierre, « Maîtrise de l'urbanisation autour des installations dangereuses », *J.-CL. Environnement et Développement Durable*, fasc. 4035, 15 janvier 2009, point n°94).

¹⁷⁴² Formule empruntée à Jean-Pierre BARALLE (*Ibid.*, point n°93).

¹⁷⁴³ Ancien article L123-5 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁴⁴ Voir en ce sens CE, 20 mars 2009, Sté Norminter Ile-de-France, n° 308327 : « *considérant, en cinquième lieu, que la cour n'a pas dénaturé les pièces du dossier qui lui étaient soumis en estimant entaché d'une erreur manifeste d'appréciation le classement en zone constructible par le plan local d'urbanisme d'une partie de la zone UC située sur le site des anciennes carrières, classé par le plan de prévention des risques naturels relatif aux carrières en « zone rouge » définie comme étant inconstructible en l'état* ».

¹⁷⁴⁵ Un exemple d'application peut-être donné en Polynésie française, où il n'est pas question de PLU mais de plan général d'aménagement – voir en ce sens CAA Paris, 31 déc. 2010, M. A., n° 09PA05107 : « *considérant [...] que cette parcelle occupe, sur une pente prononcée, le fond d'un thalweg encaissé dans une zone où le risque de glissement de terrains et d'inondation par ruissellements peut être regardé, au vu des pièces du dossier et notamment du plan de prévention des risques de mouvements de terrain sur la commune de Mahina, comme suffisamment intense pour être incompatible avec toute construction à usage d'habitation ; que, par suite, en opposant un refus implicite à sa demande d'engager une procédure d'abrogation du classement de cette parcelle en zone constructible dans le plan général d'aménagement de Mahina, le maire de cette commune a commis une erreur manifeste d'appréciation* ».

¹⁷⁴⁶ Cf. TA Amiens, 23 avr. 2007, Préfet de la Somme, n° 06-01149.

Voir le développement de ce propos sur le site prim.net dédié à la prévention des risques naturels majeurs : http://jurisprudence.prim.net/jurisprud2011/27_fiche.php

¹⁷⁴⁷ CE 25 mars 1996, Commune de Horbourg-Wihr : BJD 2/96, p.113 : « *considérant [...] qu'il ressort des pièces du dossier que le dossier soumis à l'enquête publique comportait un rapport de présentation qui ne faisait état ni du caractère inondable des deux emplacements réservés ni des contraintes que cette situation entraînait pour l'utilisation envisagée ; que, dans les circonstances de l'espèce cette situation est constitutive d'une illégalité* ». – Voir également CE, 20 mars 2009, Sté Norminter Ile-de-France, n° 308327.

¹⁷⁴⁸ Ancien article R123-2 du code de l'urbanisme.

fondement de l'article L153-25 du code de l'urbanisme¹⁷⁴⁹. Le PLU ne devient alors exécutoire qu'après la réalisation, la publication et la transmission au préfet des modifications qui lui auront été demandées.

La prévention des risques au sein des documents d'urbanisme transparait également au travers des annexes des POS et PLU : les plans de préventions des risques naturels (PPRN) y sont en effet annexés en tant que servitudes d'utilité publique (SUP), depuis leur création par la loi du 2 février 1995¹⁷⁵⁰. La nature juridique des PPR, consacrés par l'article L562-1 du code de l'environnement, et produisant des effets sur l'occupation du sol, fait encore débat à l'heure actuelle. Fanny Cartroux évoque ainsi les hésitations jurisprudentielles du Conseil d'Etat, lequel, dès lors que l'on évoque la sécurité juridique, qualifie les PPR de documents d'urbanisme et *a contrario*, en présence d'une demande d'indemnisation pour atteinte à la propriété privée, rattache les PPR au code de l'environnement¹⁷⁵¹. Instrument de nature « *a priori hybride* »¹⁷⁵², le PPR constitue avant tout un document de planification établi par l'Etat, ayant pour vocation la prévention des risques, et pouvant conduire à soustraire certains secteurs territoriaux de l'urbanisation, ou à conditionner leur constructibilité au respect de certaines prescriptions spéciales, et ce, quel que puisse être le zonage applicable au regard du droit de l'urbanisme. Dans le sillage des PPR, une proposition de loi de 2010 relative à la gestion effective du risque de submersion marine¹⁷⁵³, suggéra la création d'un schéma d'aménagement des zones littorales à risque, lequel aurait cette fois été rattaché à la catégorie

¹⁷⁴⁹ Ancien article L123-12 du code de l'urbanisme. Dans cette hypothèse, le PLU ne devient exécutoire qu'à l'issue d'un délai d'un mois à compter de sa transmission au préfet. Le préfet peut alors mettre à profit ce laps de temps pour formuler des observations sur le PLU, et relever notamment une grave compromission des principes énoncés aux articles L101-1 et L101-2 du code de l'urbanisme, lesquels posent une exigence d'harmonisation, par les collectivités publiques, des décisions d'utilisation de l'espace afin d'assurer la sécurité publique et la prévention des risques naturels prévisibles.

La suspension du caractère exécutoire pourra être constatée par le juge administratif. – Voir en ce sens CAA Marseille, 29 janv. 2010, M. A., n° 08MA02787 : « *le préfet a exercé les pouvoirs qu'il tient des dispositions précitées de l'article L. 123-12 du code de l'urbanisme, dès lors qu'en ne prenant pas suffisamment en compte le risque d'inondation, le PLU approuvé compromettrait gravement, notamment, un des principes énoncés par l'article L. 121-1 applicable du code de l'urbanisme, selon lequel les PLU doivent déterminer les conditions permettant d'assurer la prévention des risques naturels prévisibles ; que, par suite, cette lettre a régulièrement suspendu le caractère exécutoire de la délibération* ». – Voir également TA Dijon, 10 mai 2007, Commune de Joigny, n° 05-00959 (ouverture à l'urbanisation de terrains classés en zone rouge d'un PPR inondation).

¹⁷⁵⁰ L'article 16 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840) ajoute en effet un article 40-4 à la loi 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (JORF du 23 juillet 1987, page 8199). Le premier alinéa de ce nouvel article 40-4 est formulé comme il suit : « *le plan de prévention des risques approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan d'occupation des sols, conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme* ».

Auparavant, les plans d'expositions aux risques (PER), ancêtres des PPR, étaient également annexés aux POS en tant que servitudes d'utilité publique (article 5 de la loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, JORF du 14 juillet 1982, page 2242).

¹⁷⁵¹ CARTROUX Fanny, « Planification préventive des risques, sécurité juridique et propriété privée : l'ambivalente nature des PPR », in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (SFDE), *La prévention des risques naturels. Bilan et perspectives en droit national et en droit comparé*, actes du colloque national de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, Biarritz, 8 et 9 novembre 2007, sous la dir. De Serge SOUMASTRE, Paris, MEEDM (Ed.), 2007, p. 10-18.

¹⁷⁵² *Ibid.*, p. 12.

¹⁷⁵³ Propositions de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine, enregistrées à la Présidence du Sénat le 14 décembre 2010, présentées par Messieurs Bruno RETAILLEAU et Alain ANZIANI, Sénat n° 172 et 173, 2010-2011.

des documents d'urbanisme. Ce schéma aurait identifié trois zones du point de vue des risques littoraux, à savoir les zones exposées à un risque grave justifiant une inconstructibilité, les zones soumises à un risque sérieux justifiant l'exclusion d'un usage d'habitation, et les zones soumises à un risque modéré justifiant le respect de prescriptions spéciales. Cette proposition fut toutefois écarté par le Sénat par souci de clarté et de lisibilité du droit de l'urbanisme, afin d'éviter toute confusion avec le dispositif préexistant de prise en compte des risques par le PLU¹⁷⁵⁴.

Pour finir, le maire pourra s'appuyer sur les dispositions générales du règlement national d'urbanisme pour refuser la délivrance d'un permis de construire ou imposer des prescriptions spéciales. L'article R111-2 prévoit ainsi qu'un projet de construction, d'aménagement, d'installation ou de travaux, « *peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ». Cette disposition s'applique quelles que soient les dispositions du POS ou du PLU¹⁷⁵⁵, de même qu'en l'absence d'un tel document. Par ailleurs, dans les communes non dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu¹⁷⁵⁶, l'article R111-3 du code de l'urbanisme est susceptible de s'appliquer. Celui-ci traduit un principe de réciprocité, admis très tôt par la jurisprudence¹⁷⁵⁷, et dispose qu'un projet « *peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est susceptible, en raison de sa localisation, d'être exposé à des nuisances graves* ». Cependant, l'article n'étant pas d'ordre public, son utilisation est aujourd'hui plus que limitée : les communes ne disposant pas de PLU ou POS se font en effet de plus en plus rares¹⁷⁵⁸, notamment au sein des espaces côtiers. Dès la fin de l'année 2008,

¹⁷⁵⁴ RETAILLEAU Bruno, *op.cit.*, p. 77.

¹⁷⁵⁵ L'article R111-1 n'exclut pas l'application de l'article R111-2 aux communes dotées d'un POS ou d'un PLU. Il se contente d'écarter, en présence d'un PLU ou d'un POS, l'application des articles R. 111-3, R. 111-5 à 111-14, R. 111-16 à R. 111-20 et R. 111-22 à R. 111-24-2 du même code. - Voir sur ce point CE, 19 juill. 1991, Comité pour l'hygiène et la défense de l'environnement, n°74006 : « *considérant qu'aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme dont les dispositions demeurent applicables dans les territoires dotés d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé en vertu de l'article R. 111-1 du même code [...] qu'il ressort des pièces du dossier que le "laboratoire de charcuterie" de plus de 500 m² construit par M. X... portait atteinte à la salubrité des lieux avoisinants ; qu'en délivrant un permis de construire un tel bâtiment, le maire de Plaisance-du-Touch a commis une erreur manifeste d'appréciation, alors même que le plan d'occupation des sols ne faisait pas obstacle à l'implantation d'une telle installation dans cette zone* ».

¹⁷⁵⁶ Conformément aux dispositions de l'article R111-1 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁵⁷ Voir en ce sens CE, 13 nov. 2002, SCI Les Rosiers, n°230289 : « *considérant [...] qu'il n'est pas contesté que, le terrain se situant à 650 mètres d'une usine de chlore, dans une zone exposée de ce fait à des risques sérieux, le certificat d'urbanisme a été délivré en violation de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme", tout comme le permis de construire, qui a été annulé, pour ce motif, par un jugement du tribunal administratif de Pau du 20 décembre 1991, devenu définitif ; qu'en délivrant le certificat d'urbanisme et en accordant le permis de construire sollicités par la société requérante, le maire de la commune de Mourenx a ainsi commis des fautes de nature à engager la responsabilité de cette commune* ».

Pour un exemple d'application du principe de réciprocité en matière de salubrité publique, Cf. CE, 21 mars 1980, M. Peyrusque, n°12888 : « *considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'en accordant, par l'arrêté attaqué, l'autorisation de créer un lotissement à usage d'habitation sur un terrain situé à proximité immédiate d'une porcherie, le préfet a, en ce qui concerne la salubrité du lotissement, commis une erreur manifeste d'appréciation* ».

¹⁷⁵⁸ Au 1^{er} janvier 2013, le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité relevait que parmi les 12 757 communes dépourvues de document d'urbanisme (3,3 millions d'habitants concernés, pour une superficie de 220 000 km²), 4 000 communes, regroupant près de la moitié des habitants et du territoire concerné

96% des communes littorales étaient en effet dotées d'un PLU approuvé, en cours de révision ou d'élaboration¹⁷⁵⁹.

A la croisée des risques et de l'environnement, les PLU(I) peuvent permettre de créer un véritable lien entre ces deux thématiques, en organisant une politique de préservation d'espaces naturels tampons. Une telle politique pourrait en effet permettre de satisfaire à la fois un dessein écologique, et un dessein de prévention des risques littoraux. Elle pourra transparaître de différentes manières au sein du PLU(I) : le règlement pourra par exemple établir un zonage permettant de soustraire à l'urbanisation, ou de restreindre l'artificialisation les secteurs de la commune les plus exposés aux risques littoraux. Le rapport de présentation du PLU(I), qui doit désormais prendre en compte la biodiversité¹⁷⁶⁰, permettra pour sa part d'analyser la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis dans le but de limiter la consommation d'espaces naturels. Dans le même esprit, le PADD devra quant à lui chiffrer des objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain¹⁷⁶¹ et les OAP pourront intégrer des opérations de mise en valeur des continuités écologiques et des paysages¹⁷⁶².

CONCLUSION DE SECTION 1

Au gré des évolutions législatives, le contenu des documents d'urbanisme s'est progressivement étoffé, notamment en matière de prévention des risques naturels et de préservation de l'environnement. Aujourd'hui, SCOT et PLU(I) obéissent ainsi tous deux à une logique de conciliation de ces enjeux sur les territoires auxquels ils s'appliquent, le SCOT traduisant cette articulation au sein d'orientations et d'objectifs, et le PLU(I), plus opérationnel, au sein d'une planification territoriale. Cette articulation devrait par ailleurs s'effectuer à une échelle supra-communale dans les années à venir, le SCOT ayant vocation à dépasser l'intercommunalité, et le PLU ayant vocation à évoluer vers un PLU intercommunal. Après avoir exposé l'exigence d'une double prise en compte des risques et de l'environnement naturels des territoires, se pose la question de savoir quels leviers d'action peuvent être actionnés de manière concrète au sein des documents d'urbanisme pour parvenir à mobiliser la préservation des espaces naturels comme outil au service de la prévention des risques littoraux (section 2).

(1,5 millions d'habitants pour 100 000 km²), étaient en cours d'élaboration d'un tel document (Source : site du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité : <http://www.territoires.gouv.fr/carte-communale>).

[Sur le manque de mobilisation de l'article R111-3 du code de l'urbanisme, voir aussi](#) BESSON Lilianne, « Les risques naturels », *Revue de géographie alpine*, vol. 73, n°73-3, 1985, p. 324.

¹⁷⁵⁹ COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGDD), *Le littoral : chiffres-clés*, Paris, CGDD (Ed.), janvier 2011, p. 15.

¹⁷⁶⁰ Article L123-1-2 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁶¹ Article L123-1-3 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁶² Article L123-1-4 du code de l'urbanisme.

Section 2/ Une préservation des espaces naturels au service de la prévention des risques littoraux : quels leviers d'action en matière d'urbanisme ?

Une politique de préservation des espaces naturels côtiers peut être mise au service de la prévention des risques naturels littoraux. Seront étudiés les différents leviers d'action pouvant être mobilisés à cette fin : certains de ces leviers sont communs aux SCOT et PLU(I) (§1), tandis que d'autres sont spécifiques aux SCOT ou aux PLU(I) (§2).

§1/ Les leviers d'action spécifiques communs aux SCOT et PLU(I)

Deux leviers communs aux SCOT et PLU(I) peuvent être mobilisés : il s'agit de la trame verte et bleue d'une part (A), et des principes de la loi littoral d'autre part (B).

A/ La trame verte et bleue

La trame verte et bleue peut être utilisée afin de favoriser la préservation d'espaces naturels tampons le long du littoral. Elle peut ainsi participer à une politique efficace de prévention des risques. Cette participation peut être organisée par le biais du SCOT (1) et du PLU(I) (2).

1) La mobilisation de la trame verte et bleue dans le SCOT

La trame verte et bleue est portée par les schémas régionaux de cohérence écologiques (a).

a) Le SRCE, porteur de la trame verte et bleue

Créée par les lois Grenelle 1 et 2¹⁷⁶³, la notion de trames verte et bleue désigne les continuités écologiques sur un territoire donné. Comme l'indique l'article L371-1-I du code de l'environnement, l'appréhension juridique de ce concept nouveau a pour objectif « *d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural* ». La trame verte regroupe tout ou partie des espaces naturels protégés au titre du livre III et du titre Ier du livre IV du code de l'environnement¹⁷⁶⁴ ainsi que des autres espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité, les corridors écologiques¹⁷⁶⁵ reliant ces espaces entre eux, et les couvertures végétales permanentes longeant certains cours d'eau, sections de cours d'eau et plans d'eau de plus de dix hectares. La trame bleue est pour sa part constituée de cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux figurant sur les listes établies en application de l'article L214-17 du code de

¹⁷⁶³ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009, page 13031, texte n°2. - Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010, page 12905, texte n°1.

¹⁷⁶⁴ Sites relevant du Conservatoire du littoral, parcs nationaux et parcs naturels régionaux, réserves naturelles, sites inscrits et classés et sites Natura 2000.

¹⁷⁶⁵ Les corridors écologiques sont constitués d'espaces naturels ou semi-naturels ainsi que de formations végétales linéaires ou ponctuelles (article L371-1-I du code de l'environnement).

l'environnement¹⁷⁶⁶, de certaines zones humides¹⁷⁶⁷, ainsi que d'une manière générale, des cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux ou zones humides se révélant importants pour la préservation de la biodiversité.

Des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) identifient et cartographient ces trames, après avoir présenté et analysé les enjeux régionaux relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques. Ils présentent également des mesures contractuelles permettant, de façon privilégiée, d'assurer la préservation et, en tant que de besoin, la remise en bon état de la fonctionnalité des continuités écologiques, ainsi que des mesures d'accompagnement de la mise en œuvre des trames au niveau local. Ces documents-cadre sont élaborés, mis à jour et suivis conjointement par la région et l'Etat en association avec un comité régional " trames verte et bleue "¹⁷⁶⁸.

Le contenu des SRCE doit actuellement être pris en compte par les documents d'urbanisme, et a fortiori, par le SCOT¹⁷⁶⁹. Cela signifie que le SCOT doit se garder de remettre en cause les orientations générales du SRCE : ce mécanisme demeure cependant peu contraignant, en ce qu'il peut être contourné pour des motifs d'opportunité, lesquels devront être motivés¹⁷⁷⁰. Afin de renforcer l'autorité du SRCE, la loi NOTRe prévoit que le document sera prochainement intégré aux SRADDET, par voie d'ordonnance¹⁷⁷¹. Le contenu du SRCE s'imposera alors au SCOT, lequel devra être rendu compatible avec les règles générales

¹⁷⁶⁶ En vertu de l'article L214-17 du code de l'environnement, doivent être listés : les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux en très bon état écologique ou identifiés par les SDAGE « *comme jouant le rôle de réservoir biologique nécessaire au maintien ou à l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau d'un bassin versant ou dans lesquels une protection complète des poissons migrateurs vivant alternativement en eau douce et en eau salée est nécessaire, sur lesquels aucune autorisation ou concession ne peut être accordée pour la construction de nouveaux ouvrages s'ils constituent un obstacle à la continuité écologique* » (1°).

L'article vise également « *les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs* » (2°).

¹⁷⁶⁷ Sont visées les zones humides « *dont la préservation ou la remise en bon état contribue à la réalisation des objectifs visés au IV de l'article L. 212-1, et notamment les zones humides mentionnées à l'article L. 211-3* ».

¹⁷⁶⁸ En vertu de l'article L371-3 alinéa 1 du code de l'environnement, le comité régional est composé « *notamment des représentants des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements, et notamment de l'ensemble des départements de la région, des représentants des parcs naturels régionaux de la région, de l'Etat et de ses établissements publics, des organismes socio-professionnels intéressés, des propriétaires et des usagers de la nature, des associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité et des gestionnaires d'espaces naturels, notamment les parcs nationaux de la région, ainsi que des scientifiques ou représentants d'organismes de recherche, d'études ou d'appui aux politiques publiques et des personnalités qualifiées* ».

¹⁷⁶⁹ Article L111-1 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁷⁰ Voir en ce sens CE, 17 mars 2010, Ministre de l'Ecologie c/ FRAPNA, n°311443 : en l'espèce, le préfet de l'Ardèche avait autorisé des travaux empiétant sur le lit majeur d'une rivière malgré l'incompatibilité de l'opération avec l'un des objectifs essentiels du SDAGE, et déclaré d'utilité publique ce projet d'aménagement. Le Conseil d'Etat confirme la décision des juges d'appel d'annuler l'autorisation de travaux pour cause de violation de l'article L212-1 du code de l'environnement qui pose l'exigence d'une compatibilité des programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau avec les SDAGE. La Haute juridiction estime par contre que l'arrêté de DUP pris par le préfet n'aurait pas dû faire l'objet d'une annulation par les juges du fond : en effet, n'étant pas stricto sensu en présence d'une « *décision administrative prise dans le domaine de l'eau* », l'exigence de compatibilité avec le SDAGE est inapplicable et laisse la place à une simple exigence de prise en compte. Selon le Conseil d'Etat, cette prise en compte laisse la possibilité de s'écarter des orientations fondamentales du SDAGE « *sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif se justifie* ».

¹⁷⁷¹ Article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015, page 13705, texte n°1.

posées par le SRADDET en vertu de l'article L4251-3 du code général des collectivités territoriales. Cette absorption du SRCE par le SRADDET soulève toutefois certaines questions puisqu'elle pourrait conduire à exiger la prise en compte par le SRCE des projets d'infrastructures et de transport, ainsi que des activités économiques intéressant le territoire régional, ce qui n'était pas le cas auparavant. En effet, l'actuel SRCE est pris en compte par les documents de planification et les projets de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, notamment les projets d'infrastructures de transport. Cette prise en compte est inversée dans le cadre du SRADDET. Aussi, l'intégration du SRCE au SRADDET pourrait finalement conduire à faire primer l'enjeu économique sur les enjeux écologiques du territoire, ce que dénoncent les associations de protection de l'environnement¹⁷⁷². Un amendement visant à revenir sur ce point a été proposé dans le cadre de l'examen du projet de loi portant reconquête de la biodiversité¹⁷⁷³, puis retiré après que Madame Pompili, secrétaire d'Etat, ait assuré que l'ordonnance à venir permettrait de maintenir la force des SRCE¹⁷⁷⁴.

A ce jour, le SCOT prend en compte le contenu du SRCE et traduit ainsi certaines orientations quant à la préservation de la trame verte et bleue. Cette préservation peut être utile à la prévention des risques littoraux (b).

b) La trame verte et bleue, outil de prévention des risques littoraux dans le SCOT

Au travers des trames verte et bleue, le SCOT peut favoriser la préservation des espaces naturels littoraux, et contribuer de ce fait, à minimiser les enjeux humains ou matériels qui seraient exposés aux risques d'érosion et de submersion marine. En effet, en vue du maintien ou de la restauration de connexions écologiques¹⁷⁷⁵, le SCOT peut préconiser des mesures de restriction ou d'interdiction de l'urbanisation au sein de réservoirs de biodiversité ou de corridors écologiques. Il peut également exiger la réalisation d'études poussées pour décliner les trames verte et bleue dans les PLU, ou imposer une largeur minimale des corridors écologiques au sein du document cartographique du PLU¹⁷⁷⁶.

La mobilisation des trames verte et bleue fût d'ailleurs l'un des scénarios étudié par « la prémonition d'Antioche¹⁷⁷⁷ », projet pour l'adaptation au changement climatique de la partie nord de la Charente-Maritime¹⁷⁷⁸.

¹⁷⁷² Voir en ce sens le communiqué de presse de l'association France Nature Environnement du 25 juin 2015, https://www.fne.asso.fr/sites/default/files/com/cp_en_pdf_2/cp-250615.pdf

¹⁷⁷³ Amendement n°923 présenté par Mme GAILLARD, rapporteure au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé à l'Assemblée Nationale le 15 mars 2016.

¹⁷⁷⁴ Compte rendu intégral de la séance du 16 mars 2016, Session ordinaire de 2015-2016, *Doc. parl. AN*.

¹⁷⁷⁵ L'intégration des trames verte et bleue au sein des SCOT se fait en plusieurs temps : s'appuyant sur le SRCE mais également sur d'autres études, les autorités en charge de l'élaboration du SCOT devront identifier les réservoirs de biodiversité précités, les corridors écologiques permettant aux espèces remarquables de se déplacer et d'accomplir leur cycle de vie, ainsi que les obstacles aux connexions écologiques (notamment ouvrages routiers, ferroviaires, zones urbanisées particulièrement denses, etc.). Suite à ce diagnostic, le SCOT pourra exploiter plusieurs pistes pour favoriser le maintien et la restauration des connexions.

¹⁷⁷⁶ ECOSPHERE, *La trame verte et bleue dans les SCOT et les PLU – guide technique*, 2011, DREAL BOURGOGNE, CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE (Ed.), p. 34, http://www.nord-pas-de-calais.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/guide_tvb_bourgogne_SCoT-plu.pdf.

¹⁷⁷⁷ Antioche aurait été une ville côtière de l'Île de Ré submergée par les flots.

Aux côtés des « forteresses touristiques » et de « l'emport », « l'isotropie verte et bleue », elle constitue en effet le troisième scénario du projet porté par l'architecte et urbaniste Jean Richer. La préservation et l'amplification des trames verte et bleue figure par ailleurs parmi les recommandations finales du projet, lesquelles visent « *la préservation des fonctionnalités écologiques et du fonctionnement hydrologique des espaces naturels que sont les marais littoraux et le chevelu hydrographique du département* », ainsi que la « *mise en œuvre d'une trame paysagère de transition pour amplifier la trame verte et bleue* »¹⁷⁷⁹.

La trame verte et bleue peut également servir la prévention des risques littoraux dans le cadre du PLU(I) (2).

2) La trame verte et bleue dans le PLU(I)

L'article R151-43 du code de l'urbanisme¹⁷⁸⁰ prévoit que les documents graphiques du règlement du PLU(I) font apparaître la délimitation des zones U, AU, A et N, de même que « *les espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques et à la trame verte et bleue* ».

Afin de mettre la trame verte et bleue au service de la prévention des risques littoraux, les PLU(I) peuvent y appliquer un zonage spécifique. Le bureau d'étude Ecosphère envisage par exemple la mise en place d'indices de zonage spécifiques à ces trames, qui permettent « *de moduler les règles de construction en fonction du niveau d'enjeu de la zone, sans pour autant en interdire complètement l'urbanisation* »¹⁷⁸¹. Ces indices peuvent prendre les formes suivantes : Nco (zone naturelle en corridor), Aco (zone agricole en corridor) ou encore Nt (zone naturelle de protection totale)¹⁷⁸². Des niveaux de protection différents peuvent par ailleurs venir préciser ces indices (Nco1, Nco2, etc.)¹⁷⁸³.

Le recours à des servitudes patrimoniales ou à un classement en EBC pourront également servir la protection des espaces des trames verte et bleue : l'article L151-19 du code de l'urbanisme¹⁷⁸⁴ prévoit en effet que le règlement du PLU identifie et localise « *les éléments de paysage* » et délimite « *les [...] sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre [...] écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques* ». En fonction de cette identification, le PLU(I) définit ensuite les prescriptions de nature à assurer la préservation de ces espaces¹⁷⁸⁵. Ces prescriptions peuvent alors consister en la mise en place d'une aire de

¹⁷⁷⁸ RICHER Jean, *La prémonition d'Antioche, Projet d'adaptation territoriale au changement climatique dans la partie nord de la Charente-Maritime*, École de Chaillot, École des Ponts ParisTech, Cité de l'architecture et du patrimoine (Eds.), 2014, 54 p.

Voir également VALADIER Arnaud, RICHER Jean, « Des zones de solidarité à un scénario d'adaptation au changement climatique en Charente-Maritime (France, Région Poitou-Charentes) », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], avril 2015, Hors-série n°21, <http://vertigo.revues.org/16374>

¹⁷⁷⁹ RICHER Jean, *op.cit.*, p. 9.

¹⁷⁸⁰ Ancien article R123-11 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁸¹ ECOSPHERE, *op.cit.*, p. 34.

¹⁷⁸² *Ibid.*, p. 35.

¹⁷⁸³ *Idem.*

¹⁷⁸⁴ Ancien article L123-1-5-III-2° du code de l'urbanisme.

¹⁷⁸⁵ Article L123-1-5-III-2° du code de l'urbanisme.

mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) - servitude d'utilité publique qui sera annexée au PLU – mais aussi en un classement des arbres, haies, forêts de la TVB en espace boisé classé (EBC), notion issue de la loi littoral. Régies par les articles L642-1 à L642-10 du code du patrimoine, les AVAP permettent de soumettre à autorisation préalable¹⁷⁸⁶ du maire ou du président de l'EPCI auquel la compétence « PLU » a été transférée¹⁷⁸⁷ tous types de travaux. Dotée d'une autorité renforcée en sa qualité de servitude d'utilité publique, l'AVAP constitue une garantie supplémentaire dans le sens d'une urbanisation limitée des espaces exposés aux risques littoraux et inclus au sein d'une trame verte ou bleue. Les éléments boisés de la trame verte et bleue peuvent également bénéficier d'une protection renforcée au travers d'un classement en espace boisé classé (EBC). En effet, l'article L113-1 du code de l'urbanisme¹⁷⁸⁸ donne la possibilité aux PLU(I) de « classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations ». L'article ajoute que le classement peut aussi s'appliquer à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, et des plantations d'alignements. L'identification en tant qu'EBC permet d'interdire tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements. Elle peut ainsi être mise à contribution pour la préservation d'espaces naturels tampons sur le littoral.

En sus de la trame verte et bleue, les principes de la loi littoral constitueront également un levier commun aux SCOT et PLU pour garantir la préservation d'espaces naturels tampons le long du littoral, et participer ainsi à la prévention des risques littoraux (B).

B/ Les principes de la loi littoral

Les principes et espaces mentionnés au sein de la loi littoral de 1986¹⁷⁸⁹ peuvent être mobilisés à la fois par les SCOT et les PLU(I) (1) pour concilier préservation de l'environnement et prévention des risques littoraux (2).

1) La mobilisation de la loi littoral par les SCOT et les PLU(I)

L'article L131-1 du code de l'urbanisme¹⁷⁹⁰ prévoit que le SCOT doit être compatible avec la loi littoral. Avant la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (LENE)¹⁷⁹¹, les directives territoriales d'aménagement (DTA) pouvaient donner leur

¹⁷⁸⁶ Avant toute délivrance d'autorisation, un avis de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) doit être obtenu. En cas de désaccord entre l'autorité en charge de la délivrance des autorisations et l'ABF, le préfet de région instruit directement le projet (article L642-6 du code du patrimoine).

¹⁷⁸⁷ Cf. articles L642-6 du code du patrimoine, L422-1 et L422-3 du code de l'urbanisme.

L'autorisation sera délivrée par le préfet pour les projets de travaux concernant une commune non dotée d'un PLU, d'un document en tenant lieu, ou d'une carte communale (article L422-1 du code de l'urbanisme). Le préfet sera également compétent pour délivrer une autorisation à la place du maire en présence de travaux revêtant une importance particulière (articles L422-2 du code de l'urbanisme). Voir également les articles L422-4 à L422-6 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁸⁸ Ancien article L130-1 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁸⁹ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JORF du 4 janvier 1986, page 200.

¹⁷⁹⁰ Ancien article L111-1-1 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁹¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010, page 12905, texte n°1.

interprétation des concepts posés par la loi littoral, interprétation opposable aux SCOT. Toutefois, l'entrée en vigueur de la LENE marqua la fin des DTA, remplacée par les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) non opposables aux documents d'urbanisme¹⁷⁹². Aussi à ce jour, les SCOT s'appliquant aux communes littorales¹⁷⁹³ peuvent livrer eux-mêmes leur interprétation des notions issues de la loi littoral, exception faite des départements dans lesquels d'anciennes DTA continuent d'exister et de produire des effets juridiques¹⁷⁹⁴.

Les PLU(I) pourront également être amenés à interpréter directement la loi littoral en l'absence de DTA ou de SMVM applicable avant l'entrée en vigueur de la loi du 25 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, ou dans le cas où le SCOT n'aurait pas rempli cette mission. La jurisprudence a considéré en effet qu'en cas de silence d'un SMVM sur les dispositions de la loi littoral, les documents d'urbanisme doivent se référer directement au contenu du texte de loi¹⁷⁹⁵. Par extension, le juriste Loïc Prieur suppose qu'il en serait de même en cas de silence du SCOT¹⁷⁹⁶ : les PLU(I) devraient alors s'appuyer directement sur les dispositions de la loi littoral et en tirer leur propre interprétation. En présence des documents précités, le PLU(I) devra respecter les interprétations dégagées en amont, et construire une organisation territoriale compatible avec celles-ci. Coupures d'urbanisation, espaces naturels remarquables, espaces proches du rivage, et modulation des capacités d'accueil du littoral, imprègneront ainsi de manière plus ou moins marquée le contenu du PLU(I), qui pourra mobiliser ces notions pour structurer sa politique de prévention des risques littoraux.

¹⁷⁹² La valeur juridique moindre attribuée aux DTADD par rapport à ces prédécesseurs est ainsi regrettée par certains. L'urbaniste Jean Richer, rédacteur de la « prémonition d'Antioche » portant sur l'adaptation au changement climatique de la partie nord de la Charente-Maritime, évoque ainsi la perte « *[d']une marge de manœuvre considérable dans la prévention des risques naturels* » (RICHER Jean, *La prémonition d'Antioche, Projet d'adaptation territoriale au changement climatique dans la partie nord de la Charente-Maritime*, p. 45). Afin de contourner cette difficulté, a pu être proposée l'idée d'intégrer les orientations des DATDD à un projet d'intérêt général (PIG) de protection des espaces naturels ou des espaces soumis à des risques, qui s'imposera au SCOT (LAMBERT-HABIB Marie-Laure (coord.), AFFRE Laurence, ALLOUCHE Aurélien, LAFFONT-SCHWOB Isabelle, NICOLAS Laurence, SABATIER François, *VuLiGAM – Vulnérabilité des systèmes littoraux d'une Grande Agglomération Méditerranéenne - Rapport final*, p. 44. – voir les articles L121-9 et L113-4 du code de l'urbanisme).

¹⁷⁹³ En vertu de l'article L146-2 du code de l'environnement, la loi littoral s'applique aux communes littorales définies par l'article L321-2 du code de l'environnement, à savoir les communes riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, et les communes riveraines des estuaires et des deltas situées en aval de la limite de salure des eaux et participant aux équilibres économiques et écologiques littoraux (liste fixée par le décret du 29 mars 2004, et transposée à l'article R321-1 du code de l'environnement).

Elle s'applique également aux communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, lorsqu'elles en font la demande auprès du préfet de département.

¹⁷⁹⁴ Dans ces cas particuliers, les SCOT doivent être compatibles avec la DTA. L'article 13 de la LENE prévoyait en effet que les DTA en application avant la date de son entrée en vigueur étaient maintenues et conservaient leur autorité, hormis le cas où elles seraient transformées en DTADD. Quatre secteurs sont aujourd'hui concernés par cette disposition : l'estuaire de la Seine, l'estuaire de la Loire, et en Méditerranée les Bouches-du-Rhône et les Alpes Maritimes (PRIEUR Loïc, « Les normes qui s'imposent aux PLU littoraux », in JACQUOT Henri et al., *L'écriture des plans locaux d'urbanisme*, GRIDAUH (Ed.), 2012, p. 2, <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>).

¹⁷⁹⁵ CE, 3 mars 2008, n° 278168.

¹⁷⁹⁶ PRIEUR Loïc, *op.cit.*, p.7.

Les SCOT et les PLU(I) peut ainsi tout deux adopter une interprétation de la loi littoral favorable à la préservation d'espaces naturels tampons entre les aléas littoraux et les enjeux humains et matériels présents sur les espaces côtiers (2).

2) La mobilisation de la loi littoral comme outil de prévention des risques littoraux

Les SCOT et PLU(I) peuvent recourir aux concepts issus de la loi littoral afin d'empêcher (a) ou de limiter (b) les constructions sur les territoires exposés aux risques littoraux.

a) La loi littoral comme obstacle à la constructibilité des territoires exposés aux risques littoraux

Plusieurs espaces pourront être soustraits à l'urbanisation du fait de leur rattachement à la loi littoral. Le SCOT et le PLU(I) devront en premier lieu s'abstenir de contrevenir au principe d'inconstructibilité de la bande des 100 premiers mètres à partir du rivage¹⁷⁹⁷, laquelle débute au point atteint par le plus haut flot de l'année en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles¹⁷⁹⁸. L'intérêt de cette règle portée par la loi littoral a fait l'objet d'une reconnaissance à un niveau international puisque le protocole de gestion intégrée des zones côtières¹⁷⁹⁹ (GIZC), adopté dans le cadre de la convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de la mer en Méditerranée¹⁸⁰⁰, l'identifie comme l'un des principes de la GIZC¹⁸⁰¹. La bande dite « des 100 mètres », permet notamment de geler toute possibilité d'urbanisation sur les parties naturelles de l'interface terre-mer les plus exposées aux aléas littoraux. Ce principe d'inconstructibilité ne pourra toutefois servir qu'à préserver les espaces qui ne seraient pas déjà urbanisés, et ne s'appliquera par ailleurs pas aux constructions nécessaires à des activités de service public ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

¹⁷⁹⁷ Prévus par l'article L146-4-III du code de l'urbanisme.

¹⁷⁹⁸ Article L146-4-III du code de l'urbanisme.

Conformément à l'article L2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques, « *le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles* ».

¹⁷⁹⁹ Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE), Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM), Programme d'Action Prioritaire (PAP), Protocole de Madrid du 21 janvier 2008 relatif à la gestion intégrée des zones côtières, Split, PNUE/PAM/PAP (Eds.), 2008.

¹⁸⁰⁰ PNUE, Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée contre la pollution, adoptée le 16 février 1976 et modifiée le 10 juin 1995.

¹⁸⁰¹ Article 8 du protocole GIZC : « *les parties font en sorte qu'une utilisation et une gestion durable des zones côtières soient conduites de manière à préserver les habitats naturels, paysages, ressources naturelles et écosystèmes côtiers, conformément aux dispositions des instruments juridiques régionaux et nationaux. E cette effet, les parties : [...] instituent une zone non constructible dans les zones côtières à compter du niveau atteint par le plus grand flot d'hiver. Compte tenu notamment des espaces directement et négativement affectés par les changements climatiques et les risques naturels, cette zone ne pourra être d'une largeur inférieure à 100 mètres sous réserve des dispositions de l'alinéa b ci-dessous. Les mesures nationales fixant cette largeur avec davantage de rigueur continuent à s'appliquer* » ((Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE), Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM), Programme d'Action Prioritaire (PAP), Protocole de Madrid du 21 janvier 2008 relatif à la gestion intégrée des zones côtières, Split, PNUE/PAM/PAP (Eds.), 2008).

Par ailleurs, si la sensibilité du milieu ou l'érosion côtière le justifient, le PLU(I) pourra prévoir l'extension de cette bande inconstructible au-delà de 100 mètres¹⁸⁰². Cet élargissement dans les zones les plus exposées aux aléas littoraux fut préconisé à plusieurs reprises par le passé. En 2010, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine¹⁸⁰³, la commission des lois du Sénat recommandait de ne plus cantonner la possibilité d'extension de la bande des 100 mètres aux seuls motifs de sensibilité des milieux et d'érosion des côtes, et de prévoir sa mobilisation aux fins de limiter l'exposition des populations aux risques naturels¹⁸⁰⁴. En 2011, le rapport rendu par le député Alain Cousin portant propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte préconisait pour sa part un élargissement de la bande des 100 mètres permettant d'inclure, au minimum, les zones d'érosions identifiées comme étant soumises à aléa fort au sein des plans de prévention des risques littoraux¹⁸⁰⁵. Marie-Laure Lambert rappelait également le possible élargissement de la bande des 100 mètres et l'intérêt de sa mobilisation aux fins d'adapter l'urbanisme littoral au changement climatique et d'anticiper l'aggravation des risques littoraux¹⁸⁰⁶, de même que Loïc Prieur qui préconise de rendre cette extension obligatoire dès lors que des motifs de submersion marine le justifient¹⁸⁰⁷.

Les documents d'urbanisme devront par ailleurs faire apparaître les espaces naturels remarquables (ENR)¹⁸⁰⁸ du territoire, lesquels bénéficient d'un principe d'inconstructibilité¹⁸⁰⁹. Ces espaces ne pourront en effet accueillir que des « aménagements légers »¹⁸¹⁰. Aussi, les documents d'urbanisme pourront-ils procéder à un large recensement des espaces naturels remarquables afin de limiter l'exposition d'une urbanisation nouvelle aux aléas littoraux. Pour être qualifiés d'espace naturel remarquable, un terrain doit cumuler deux conditions : appartenir à l'un des espaces listés par l'article R121-4 du code de l'urbanisme¹⁸¹¹, et constituer un site, paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine

¹⁸⁰² Article L121-19 du code de l'urbanisme (ancien article L146-4-III).

¹⁸⁰³ Propositions de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine, enregistrées à la Présidence du Sénat le 14 décembre 2010, présentées par Messieurs Bruno RETAILLEAU et Alain ANZIANI, Sénat n° 172 et 173, 2010-2011.

¹⁸⁰⁴ RETAILLEAU Bruno, *op.cit.*, p. 19.

¹⁸⁰⁵ COUSIN Alain, *op.cit.*, p. 27.

¹⁸⁰⁶ LAMBERT Marie-Laure, « GIZC et élévation du niveau marin : vers une gestion innovante des littoraux vulnérables ».

¹⁸⁰⁷ PRIEUR Loïc, LEOST Raymond, « La prise en compte de la submersion marine par la loi littoral », in LAMBERT Marie-Laure (dir.), *Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation*, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement (Ed.), [En ligne], Hors-série 21, avril 2015, <http://vertigo.revues.org/15778>

¹⁸⁰⁸ Article L121-23 et suivants du code de l'urbanisme (ancien article L146-6).

¹⁸⁰⁹ Article R121-5 du code de l'urbanisme (ancien article R146-1).

¹⁸¹⁰ Article L121-24 du code de l'urbanisme (ancien article L146-6).

La notion d'aménagement léger a été précisée par le décret 29 mars 2004, la circulaire du 15 septembre 2005, et la jurisprudence (Décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le code de l'urbanisme, JORF n°76 du 30 mars 2004, page 6081, texte n°42. - Circulaire UHC/PS1 n°2005-57 du 15 septembre 2005 relative aux nouvelles dispositions prévues par le décret n°2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le code de l'urbanisme, NOR : EQUU0510271C). La qualification a par exemple pu être retenue en présence de tentes de 20 m² installées sur une plage naturelle (CAA de Marseille, 21 octobre 2011, Société Plage des Bains, n°10MA00212). Elle a cependant été exclue pour les aménagements suivants : un golf (TA de Nice, 1er décembre 1994, Association AIDE, n°94386), une cale d'accès à la mer formée d'une dalle en béton de 100 m de long sur 6 m de large (CE, 13 févr. 2009, n° 295885) ou encore un port fluvial (CE, 20 mai 2011, n° 325552).

¹⁸¹¹ Ancien article R146-1 du code de l'urbanisme.

naturel ou culturel littoral, ou un site nécessaire au maintien des équilibres écologiques, ou un site présentant un intérêt écologique. Le dernier alinéa de l'article R121-5 prévoit par ailleurs que dès lors que les documents d'urbanisme identifient un ENR, ils doivent également préciser la nature des activités et catégories d'équipements nécessaires à leur gestion ou à leur mise en valeur notamment économique. Pourrait ainsi être préconisé un usage réservé à la promenade, ainsi que l'installation d'équipements légers capables de résister à un phénomène de submersion ou pouvant être démontés facilement en cas d'alerte météorologique. A la différence des coupures d'urbanisation, le fait de répertorier un site comme espace naturel remarquable présente un certain avantage car la présence de quelques éléments bâtis ne suffit pas à écarter systématiquement cette qualification¹⁸¹². Une dérogation au principe d'inconstructibilité au sein des ENR est prévue par la loi littoral : il s'agira de l'hypothèse de travaux effectués dans l'intérêt de la défense nationale, de la sécurité civile, de la sécurité maritime ou aérienne, ou dans l'intérêt de la protection des espaces et des milieux¹⁸¹³.

Au-delà des outils de la loi littoral permettant de rendre inconstructible certains espaces, les SCOT et PLU(I) pourront également mobiliser d'autres fondements issus du même texte pour limiter la constructibilité des espaces les plus exposés aux risques littoraux (b).

La liste est la suivante: « 1° Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ;

2° Les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;

3° Les îlots inhabités ;

4° Les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps ;

5° Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ;

6° Les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourriceries et les gisements naturels de coquillages vivants, ainsi que les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;

7° Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement, des parcs nationaux créés en application de l'article L. 331-1 du code de l'environnement et des réserves naturelles instituées en application de l'article L. 332-1 du code de l'environnement ;

8° Les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables ».

¹⁸¹² « Un espace à préserver au titre de l'article L146-6 peut comporter des constructions, à condition que le seuil permettant de le qualifier d'espace déjà urbanisé ne soit pas atteint [...]. Il peut comporter quelques constructions et habitations légères de loisirs », CALDERARO, p.303 – voir CE, 14 janv. 1994, Commune du Rayol-Canadel, n°127025. – voir aussi CAA Lyon, 24 oct. 1995, n°94913 et TA Nice, 23 décembre 1996, Association Vivre dans la presqu'île de Saint-Tropez c/ Commune de Ramatuelle, n°943088 (confirmation en appel et cassation : voir CAA Marseille, 20 janv. 2000, Commune de Ramatuelle, n° 97MA01046 et 97MA01164. – CE, 13 nov. 2002, Commune de Ramatuelle, n°219034)

¹⁸¹³ Articles L121-4 et L121-26 du code de l'urbanisme (anciens articles L146-6 et L146-8).

b) La loi littoral comme limite à la constructibilité des territoires exposés aux risques littoraux

Le SCOT et le PLU(I) devra faire apparaître des coupures d'urbanisation¹⁸¹⁴ qui pourront contribuer à préserver le caractère naturel de certaines zones tampons, et ainsi participer à la prévention des risques littoraux. La constructibilité des coupures d'urbanisation est en effet limitée. Cet outil, qui concerne cependant que des espaces non urbanisés¹⁸¹⁵, non raccordés au réseau d'assainissement¹⁸¹⁶, ou ne comportant que de rares éléments bâtis¹⁸¹⁷. Se limitant aux zones naturelle ou agricole, les coupures d'urbanisation ne pourront donc pas être mobilisées sur un front de mer déjà trop urbanisé, à moins que ne soient envisagées des déconstructions. Par ailleurs, la désignation d'un espace en tant que coupure d'urbanisation ne suffira pas à garantir son inconstructibilité s'il est estimé que les espaces naturels de la commune sont, par leur superficie et leur situation, en nombre suffisant¹⁸¹⁸.

Différentes parties du SCOT pourront contribuer à l'identification des coupures d'urbanisation : le rapport de présentation du SCOT Provence Méditerranée (département du Var), dans sa version approuvée en 2009, précise par exemple que les coupures d'urbanisation sont identifiées par le document d'orientations générales (DOG), selon une méthode et des objectifs développés dans le cadre du projet d'aménagement et de développement durable (PADD)¹⁸¹⁹. Le DOG du SCOT Provence Méditerranée recense les secteurs pouvant être identifiés comme coupures vertes, à savoir : « *les espaces naturels identifiés comme remarquables entre la Madrague de St Cyr et le lotissement du Port d'Alon (A) ; Les espaces naturels identifiés comme remarquables entre le lotissement du Port d'Alon et Bandol (B) ; Le massif du cap Sicié entre le Bruscat et Fabrégas (C) ; Le massif de la Renardière entre Pin Rolland/ MarVivo et le centre-ville de St Mandrier (D), [...]* »¹⁸²⁰.

Outre les coupures d'urbanisation, les documents d'urbanisme pourront également identifier de manière large les espaces proches du rivage (EPR)¹⁸²¹ au sein desquels qu'au sein des EPR s'applique un principe d'urbanisation limitée¹⁸²². La notion d'urbanisation limitée n'étant pas définie par la loi, la jurisprudence a été amenée à la préciser. Selon le magistrat Norbert Calderaro, le juge admet qu'il y ait urbanisation limitée dans quatre cas de figures¹⁸²³, à

¹⁸¹⁴ Article L121-22 du code de l'urbanisme (ancien article L146-2) : « *Les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation* ».

¹⁸¹⁵ CE, 1^{er} oct. 1997, Commune de Pornic, n° 173184. – voir CALDERARO Norbert, *Loi littoral et loi montagne – 12 ans de jurisprudence commentée*, Paris, Edition Formation Entreprise (Ed.), 1998, p. 271.

¹⁸¹⁶ CAA Douai, 8 juin 2006, Association Senna Villa, n° 05DA00716.

¹⁸¹⁷ CE, 15 octobre 2001, Mme Sevet, n° 219883.

¹⁸¹⁸ TA Grenoble, 30 nov. 1994, Depraz et autres, n° 94-1947.

¹⁸¹⁹ SYNDICAT MIXTE SCOT PROVENCE MEDITERRANEE (SMSPM), AU[dat], *SCOT Provence Méditerranée : Rapport de présentation*, SMSPM, AU[dat] (Eds.), 2009, p. 77.

¹⁸²⁰ SYNDICAT MIXTE SCOT PROVENCE MEDITERRANEE (SMSPM), AU[dat], *SCOT Provence Méditerranée : Document d'Orientations Générales*, SMSPM, AU[dat] (Eds.), 2009, p. 16.

¹⁸²¹ Article L132-6 du code de l'urbanisme (ancien article L121-3).

¹⁸²² Article L121-8 du code de l'urbanisme (ancien article L146-4-I).

¹⁸²³ CALDERARO Norbert, *Loi littoral et loi montagne – 12 ans de jurisprudence commentée*, p. 261.

savoir : en cas de réaménagement de l'urbanisation existante¹⁸²⁴, en présence d'une urbanisation pavillonnaire où l'habitat est dispersé¹⁸²⁵, dans l'hypothèse de la construction de petits immeubles¹⁸²⁶, et enfin en cas de constructions en centre-ville aggloméré¹⁸²⁷. Au-delà du caractère limité, la loi prévoit par ailleurs que toute urbanisation des communes concernées par la loi littoral doit s'effectuer en continuité avec les villages et agglomérations existants¹⁸²⁸, ou sous la forme de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement »¹⁸²⁹, notion précisée par la jurisprudence¹⁸³⁰.

L'article L132-6 du code de l'urbanisme¹⁸³¹ prévoit que l'urbanisation limitée des espaces proches du rivage ne pourra être réalisée que dans trois hypothèses :

- Elle devra soit se révéler conforme aux dispositions du SCOT, ou du schéma d'aménagement régional (SAR), ou se révéler compatible avec les dispositions de la SMVM. Etant entendu qu'en la matière, silence ne saurait valoir acceptation¹⁸³² ;
- Soit être prévue par le PLU, à condition que ce dernier justifie l'extension de l'urbanisation par des motifs tenant à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau¹⁸³³ ;
- Soit être autorisée par le préfet, en l'absence de SCOT ou PLU, ou de silence de ces documents. Il appartiendra alors à la commune de soumettre la demande d'autorisation, et à la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites de donner son avis quant à la réalisation de l'opération¹⁸³⁴.

Aussi, le SCOT pourra s'opposer de manière expresse à l'urbanisation limitée des espaces proches du rivage, opposition qui devra ensuite être reprise dans les PLU¹⁸³⁵.

La notion d'espace proche du rivage n'ayant pas été définie par le législateur, le juge administratif est intervenu pour dégager des critères d'identification et a progressivement fait émerger un faisceau d'indices. Co-visibilité terre-mer faisant état d'une unité de paysage, distance au rivage¹⁸³⁶, relief, configuration particulière et état antérieur des lieux, constituent

¹⁸²⁴ C'est-à-dire en présence d'une zone déjà fortement urbanisée. - CE, 12 déc. 1997, n°149500. – voir aussi CAA Bordeaux, 1^{er} juill. 1997, n°95576.

¹⁸²⁵ CE, 27 avr. 1994, OPHLM de Vannes, n° 133084: BDU n°2, 1995, p. 116.

¹⁸²⁶ CE, 6 avr. 1992, n°104454 : l'immeuble en question avait une hauteur de douze mètres et comportait deux étages. – voir également CE, 20 mars 1998, n°158678 : BDU n°3, 1998, p. 217 : il s'agissait en l'espèce d'un établissement hôtelier de trois étages, et de 3600 m², construit en continuité d'un ancien hameau.

¹⁸²⁷ TA Nice, 4 mai 1998, n°975079. – TA Nice, 12 juin 1997, n°964592 et n°964595.

¹⁸²⁸ Article L121-8 du code de l'urbanisme.

¹⁸²⁹ *Idem.*

¹⁸³⁰ Se référer sur ce point à l'ouvrage de Norbert CALDERARO, *Loi littoral et loi montagne – 12 ans de jurisprudence commentée*, p. 72-73.

¹⁸³¹ Ancien article L121-3 du code de l'urbanisme.

¹⁸³² CALDERARO Norbert, *Loi littoral et loi montagne – 12 ans de jurisprudence commentée*, p. 237-238. – TA Rennes, 24 mars 1994, n°881919 : « le rapport de présentation du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'aire urbaine de Saint-Brieuc [...] ne prévoit toutefois pas l'urbanisation qui fait l'objet de la décision litigieuse [...]. Dans ces conditions, contrairement à ce que prétend la commune de Saint-Quay-Portrieux, cette urbanisation ne peut être considérée comme étant conforme au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme susmentionné ».

¹⁸³³ Article L121-13 du code de l'urbanisme (ancien article L146-4-II).

¹⁸³⁴ *Idem.*

¹⁸³⁵ Article L121-10 du code de l'urbanisme (ancien article L122-1-15).

¹⁸³⁶ Plusieurs arrêts sont intervenus pour admettre l'existence d'EPR en présence d'une distance au rivage variant de 200 à 2000 mètres (CE, 12 fév. 1993, Commune de Gassin, n°128251 : Rec. p. 26 ; JCP 1983, II, 22163,

ainsi les éléments à examiner pour déterminer si un site peut être qualifié d'espace proche du rivage. Les éléments constitutifs du faisceau d'indices furent consacrés par les conclusions du commissaire du gouvernement Le Chatelier relatives à la décision du Conseil d'Etat rendu le 12 février 1993¹⁸³⁷. Le commissaire estimait alors que le recours aux éléments précités permettait de s'adapter aux spécificités de chaque territoire, en ouvrant la possibilité « *de protéger une bande côtière plus large dans les régions où le littoral est déjà très largement construit et où il peut paraître légitime de ralentir le processus d'extension urbaine* », et à l'inverse, d'identifier une bande « *plus étroite* » dans des zones moins urbanisées¹⁸³⁸. Les documents d'urbanisme devraient donc bénéficier d'une certaine marge pour identifier les différents espaces proches du rivage, et pourront privilégier une conception large de la notion d'EPR dans les communes les plus exposées aux risques littoraux.

Pour finir, les documents d'urbanisme pourront tenter de réduire les enjeux exposés aux risques littoraux en préservant les espaces naturels existants au travers d'une modulation de la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser. L'article L121-21 du code de l'urbanisme¹⁸³⁹, introduit en effet la notion de capacité d'accueil, laquelle doit être fixée par les documents d'urbanisme. Afin de la déterminer, doivent être prises en compte la préservation des espaces naturels remarquables, la préservation des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes, ainsi que les conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés. Aussi, les documents d'urbanisme peuvent s'appuyer sur des éléments environnementaux afin de limiter la densification de l'urbanisation au sein d'espaces soumis aux risques littoraux. En outre, la proposition de loi sur l'économie bleue¹⁸⁴⁰, actuellement en discussion, prévoit que la détermination de la capacité d'accueil devra tenir compte des secteurs exposés aux submersions marines¹⁸⁴¹. Ce levier d'action a enfin été par le rapport « *la prémonition d'Antioche* »¹⁸⁴², lequel propose, d'utiliser le PADD du SCOT pour « *baisser progressivement la capacité d'accueil* » des communes littorales exposées au risque, afin de « *les engager vers une décroissance urbaine* ».

Outre les leviers d'action communs aux SCOT et PLU(I), d'autres leviers spécifiques aux SCOT ou aux PLU(I) peuvent être mobilisés pour conduire une politique de préservation des espaces naturels côtiers favorable à la prévention des risques naturels littoraux (§2).

concl. M. Le Chatelier. – Avis CE, 12 octobre 1993, n°354847 : EDCE, p. 382. – CE, 29 juill. 1994, n°85532 : Rec. p. 409. – CE, 10 juill. 1995, n°138588 et 138655 : Rec. p. 294 ; BDJU n°6, 1995, p. 426, concl. Frydman. – CE, 10 fév. 1997, n°155396. – TA de Nice, 21 novembre 1991, n°881026).

¹⁸³⁷ CE, 12 fév. 1993, Commune de Gassin, n°128251 : Rec. p. 26 ; JCP 1983, II, 22163, concl. M. Le Chatelier.

¹⁸³⁸ JCP 1983, II, 22163, concl. M. Le Chatelier.

¹⁸³⁹ Ancien article L146-2 du code de l'urbanisme.

¹⁸⁴⁰ Proposition de loi de MM. Bruno LE ROUX, Arnaud LEROY et Jean-Paul CHANTEGUET et plusieurs de leurs collègues pour l'économie bleue, n° 2964, déposée le 8 juillet 2015.

¹⁸⁴¹ L'article 22 ter de cette proposition de loi prévoit ainsi que pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme devront désormais tenir compte « *de l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine* ».

¹⁸⁴² RICHER Jean, *op.cit.*, p. 46.

§2/ Les leviers d'action spécifiques

Seront abordés les leviers d'action spécifiques aux SCOT d'une part (A) et les leviers d'action spécifiques aux PLU(I) d'autre part (B).

A/ Les leviers d'action spécifiques au SCOT

Le SCOT pourra utiliser son chapitre individualisé « littoral » pour lier préservation des espaces naturels et prévention des risques littoraux (1). Il pourra également procéder à un encadrement des modes d'habitats résilients dans ce même objectif (2).

1) Le recours au volet littoral du SCOT

La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux¹⁸⁴³ a ouvert la possibilité de doter le SCOT d'un « chapitre individualisé », plus communément désigné sous le terme de « volet littoral », valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)¹⁸⁴⁴. Les volets littoraux des SCOT peuvent préconiser la mise en place de mécanismes de prévention des risques littoraux, et notamment une surveillance particulière des phénomènes côtiers. A titre d'exemple, le volet littoral du SCOT Littoral Sud adopté en 2014 dans les Pyrénées Orientales recommande un suivi de l'évolution du trait de côte, la centralisation des données existantes, la réalisation de nouvelles études sur l'érosion des côtes rocheuses, la prise en compte de l'érosion marine dans l'aménagement du littoral ainsi qu'un travail de réflexion approfondi sur un « *éventuel recul stratégique de l'urbanisation future dans les secteurs potentiellement fortement impactés* »¹⁸⁴⁵.

A l'instar des SMVM « classiques », le volet littoral du SCOT va en outre pouvoir fixer des orientations en matière d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral. Il pourra ainsi préconiser la préservation d'espaces naturels tampons sur le littoral à de limiter l'installation de nouveaux enjeux humains dans les zones soumises aux risques côtiers. Cependant, cet outil n'en est encore qu'à ses débuts. En Méditerranée, outre le volet littoral du SCOT Littoral Sud adopté en 2014, quelques autres volets littoraux sont en préparation : il en est ainsi dans le Var pour le SCOT de la Communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée, le SCOT des cantons de Grimaud et Saint Tropez, et le SCOT Provence Méditerranée. Ce dernier, approuvé depuis 2009, passait à l'origine sous silence la question des risques littoraux¹⁸⁴⁶ et cette faiblesse avait été identifiée dans le cadre du rapport final du

¹⁸⁴³ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JORF n°0046 du 24 février 2005 page 3073, texte n°1.

¹⁸⁴⁴ Article L141-24 du code de l'urbanisme (ancien article L122-1-11).

¹⁸⁴⁵ SYNDICAT MIXTE SCOT LITTORAL SUD, AGENCE D'URBANISME CATALANE, *SCOT Littoral Sud, Etat initial de l'environnement et diagnostic socio-économique du chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer : situation existante et perspectives d'évolution*, Syndicat Mixte du SCOT Littoral Sud, Agence d'Urbanisme Catalane (Eds.), 2014, p. 248 – 249.

¹⁸⁴⁶ Le CEPRI relevait par ailleurs en 2013, que d'une manière générale, au-delà des risques littoraux, c'est l'ensemble du risque d'inondation qui n'est qu'insuffisamment pris en compte par les SCOT (étude portant sur 18 SCOT) : « *rares sont les SCOT, même parmi les plus novateurs, qui prennent en compte le risque d'inondation sous toutes ses dimensions (réduction de l'aléa, gestion du risque de ruissellement pluvial, solidarité, définition des zones constructibles ou non, utilisation des sols, réduction de la vulnérabilité, etc.). La plupart tiennent compte du risque de manière parcellaire et non dans sa globalité. Les marges de progrès sont encore importantes de ce point de vue* » (CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE

programme de recherche pluridisciplinaire VuLiGam (Vulnérabilité des systèmes Littoraux d'une Grande Agglomération Méditerranéenne) : « le SCOT [...] n'est, en son état actuel, pas satisfaisant car il n'intègre pas le risque de submersion marine ni le phénomène d'élévation du niveau de la mer »¹⁸⁴⁷. Le futur volet littoral devait remédier à cela : une étude pour une meilleure connaissance des risques littoraux sur le périmètre du SCOT a été commandée au BRGM, et le projet de chapitre individualisé est en cours d'élaboration.

Au-delà de son volet littoral, le SCOT pourra également concilier préservation environnementale et prévention des risques littoraux au travers d'un encadrement strict de l'habitat résilient (2).

2) Le recours à un encadrement strict de l'habitat résilient dans le SCOT

Face aux risques littoraux, certains SCOT commencent à intégrer la notion d'habitat résilient¹⁸⁴⁸, ou de « logement zéro dommages »¹⁸⁴⁹, notamment sous l'angle de « l'innovation architecturale ». Le DOG du SCOT du Sud Gard, approuvé en 2007, préconise par exemple cette innovation, de même que le DOG du SCOT de la Narbonnaise, lequel précise que « *cette urbanisation, qui minimisera les risques pour les biens et les personnes, devra se saisir du caractère inondable du territoire à urbaniser pour développer une architecture et un urbanisme innovants et de qualité* »¹⁸⁵⁰.

Si l'habitat résilient peut présenter une aubaine pour le développement socio-économique des territoires littoraux, en ce qu'il permet de s'adapter à un environnement donné sans imposer une relocalisation des biens et activités humaines¹⁸⁵¹, il ne doit pas non plus conduire à un renforcement non maîtrisé de l'urbanisation des territoires au motif que la question du risque aurait été réglée. Le SCOT dispose de la capacité d'intervenir pour éviter certaines dérives. En effet, le DOO, s'il ne peut pas prescrire de mesures constructives, à l'instar de la

INONDATION (CEPRI), *La prise en compte du risque d'inondation dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT)*, p. 69).

¹⁸⁴⁷ LAMBERT-HABIB Marie-Laure (coord.), AFFRE Laurence, ALLOUCHE Aurélien, LAFFONT-SCHWOB Isabelle, NICOLAS Laurence, SABATIER François, *op.cit.* p. 50.

¹⁸⁴⁸ Cette prise en compte est conforme aux recommandations du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique 2011-2015, lequel préconise la prise en compte du changement climatique au sein des SCOT : « *les constructions nouvelles sont prévues pour durer de 50 à 100 ans au moins et la réflexion relative à l'aménagement du territoire doit en tenir compte notamment par la prise en compte des risques potentiels liés au changement climatique* » (MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DU TRANSPORT ET DU LOGEMENT (MEDDTL), *Plan national d'adaptation au changement climatique 2011-2015*, p. 100). – Sur la possible instrumentalisation de cette notion pour un renforcement de l'urbanisation des côtes, voir LAMBERT Marie Laure, « *Habitations littorales et élévation du niveau de la mer : quelle adaptation du droit de propriété à la précarité climatique ?* », communication lors du colloque Alterprop (Université François-Rabelais, Université de Bretagne Occidentale, ANR), 28-29 octobre 2013, Tours, <http://colloque-alterprop.msh-vdl.fr/?p=281>

¹⁸⁴⁹ Notion utilisée par le CEPRI, qui renvoie à « *un logement neuf ou ancien qui ne subit pas d'altérations liées au passage d'une inondation* » (cf. CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE D'INONDATIONS, *Un logement « zéro dommage » face au risque inondation, est-ce possible ?*, CEPRI (Ed.), novembre 2009, p. 5, http://www.cepri.net/tl_files/pdf/ceprilogementzerodommage.pdf).

¹⁸⁵⁰ CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION (CEPRI), *La prise en compte du risque d'inondation dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT)*, p. 62.

¹⁸⁵¹ Il sera donné l'exemple des habitats sur pilotis, qui constitue une forme de relocalisation « verticale », se distinguant d'une relocalisation « horizontale » qui désignerait un déplacement de l'habitat vers un autre terrain d'assiette.

construction sur pilotis, peut par contre prévoir que l'habitat résilient ne saurait concerner plus d'un certain pourcentage du territoire, qu'il ne saurait ouvrir la voie à une urbanisation de secteurs initialement classés en zone N et soumis aux risques littoraux, ou encore que le principe de transparence hydraulique doit être respecté¹⁸⁵². Le seul cas dans lequel le DOO pourra directement définir des normes architecturales est celui où il n'existerait pas de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu¹⁸⁵³.

Outre les leviers d'action spécifiques au SCOT, d'autres outils pourront être mobilisés dans le cadre des PLU(I) et de leurs annexes pour favoriser la préservation d'espaces naturels tampons dans les zones soumises aux risques littoraux (B).

B/ Les leviers d'action spécifiques au PLU(I) et à ses annexes

Les leviers d'action concerneront non seulement le PLU(I), qui pourra prévoir de limiter l'urbanisation des zones N soumises aux risques littoraux (1), mais aussi les servitudes annexées au PLU(I) (2).

1) L'urbanisation limitée des zones N en tant que potentiels espaces tampons

A la différence du SCOT, le PLU(I) dispose de la faculté d'organiser une planification territoriale « à la parcelle » qui lui permet de limiter l'urbanisation des zones naturelles susceptibles de jouer un rôle d'espace tampon. L'article R151-24 du code de l'urbanisme¹⁸⁵⁴ prévoit que peuvent être classés en zone naturelle et forestière (N), les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger soit en raison de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels. Ce classement conduit à restreindre les possibilités d'urbanisation puisque seules pourront être autorisées en zones N certaines constructions situées péricône d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (a), ou des constructions s'inscrivant dans une zone concernée par un transfert de constructibilité (b). Au sein des zones naturelles, le PLU(I) pourra par ailleurs limiter les possibilités de reconstruction pour lutter contre la poursuite irréfléchie de l'urbanisation au sein de secteurs d'ores et déjà touchés par les risques littoraux (c).

¹⁸⁵² CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION (CEPRI), *La prise en compte du risque d'inondation dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT)*, p. 64.

¹⁸⁵³ Article L171-1 (ancien article L141-8) du code de l'urbanisme : « le document d'orientation et d'objectifs [...] peut, par secteur, définir des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l'absence de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu ».

¹⁸⁵⁴ Ancien article R123-8 du code de l'urbanisme.

a) Les secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)

Les STECAL sont issues de la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010¹⁸⁵⁵. Elles autorisent les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière, ainsi que les construction et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, au sein d'espaces naturels ou ruraux n'ayant normalement pas vocation à être urbanisés (technique dite « du pastillage »). Pour être autorisées, les constructions et installations devront être compatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et ne pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages¹⁸⁵⁶.

A l'origine, le pastillage consistait « à créer de petites zones N plus aisément constructibles dans les zones agricoles, soit autour des bâtiments existants, soit même sur des terrains non bâtis »¹⁸⁵⁷. Les zones A ne pouvaient en effet accueillir à l'époque que les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole¹⁸⁵⁸, tandis que les zones N pouvaient accueillir des constructions dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL), à la condition que celles-ci ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages¹⁸⁵⁹. Aussi, l'insertion de micro-zones N au sein d'espaces classés en zone A permettait d'ouvrir à l'urbanisation des zones agricoles.

Cette pratique fut toutefois condamnée en 2010 par le Conseil d'Etat : la Haute juridiction considéra en effet qu'un PLU délimitant de micro-zones N autour de ruines agricoles initialement situées en zone A était entaché d'erreur manifeste d'appréciation. En l'espèce, les délimitations s'inscrivaient en effet dans un objectif de densification de l'urbanisation, et non dans un objectif de protection des espaces naturels, milieux naturels et paysages, seul à pouvoir légitimer la création de zones N¹⁸⁶⁰. Suite à cette censure jurisprudentielle, la LENE intervint pour élargir les possibilités d'urbanisation des zones A, en ouvrant la possibilité d'y créer des STECAL¹⁸⁶¹. Cependant, certaines collectivités recoururent de manière abusive aux

¹⁸⁵⁵ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010, page 12905, texte n°1.

¹⁸⁵⁶ Article R123-8 du code de l'urbanisme.

¹⁸⁵⁷ JACQUOT Henri, PRIET François, *Droit de l'urbanisme*, p. 356.

¹⁸⁵⁸ Ancien article R123-7 du code de l'urbanisme (version en vigueur au 13 juin 2004).

¹⁸⁵⁹ Ancien article R123-8 alinéa du code de l'urbanisme (version en vigueur au 28 mars 2011).

¹⁸⁶⁰ CE, 31 mars 2010, Commune de Châteauneuf-du-Rhone, n°313762 : « *considérant que [...] la possibilité [...] de créer, à l'intérieur des zones N naturelles et forestières, des secteurs où des constructions peuvent être autorisées sous condition, ne peut permettre de créer à l'intérieur d'une zone A des micro-zones N constructibles, dès lors qu'elles ne répondent pas à l'objectif de protection soit des milieux naturels et des paysages, soit d'une exploitation forestière, soit des espaces naturels auquel est subordonnée, en vertu du premier alinéa du même article, l'institution de zones N [...] qu'en conséquence, l'institution de micro-zones N dans la zone A du plan local d'urbanisme de la COMMUNE DE CHATEAUNEUF-DU-RHONE [...] est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation* ».

¹⁸⁶¹ Le second alinéa de l'article L123-1-5-14° du code de l'urbanisme disposait alors que « *dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, le règlement peut délimiter des secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (SteCAL) dans lesquels des constructions peuvent être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers, ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages* ».

STECAL, qui se muèrent alors en « *un facteur de mitage non négligeable des espaces* »¹⁸⁶². Afin de limiter les utilisations déraisonnées du dispositif, la loi ALUR fit le rappel du caractère exceptionnel de ce dernier¹⁸⁶³, et imposa une consultation de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers avant toute nouvelle création de STECAL¹⁸⁶⁴. Sur ce dernier point il est intéressant de relever que le projet de loi ALUR prévoyait à l'origine la délivrance d'un avis conforme du préfet, proposition non retenue par les parlementaires¹⁸⁶⁵. Le texte législatif confie par ailleurs au règlement du PLU(I) le soin de préciser les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions au sein des STECAL, conditions devant permettre d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone¹⁸⁶⁶.

Dans le cadre de sa politique de prévention des risques littoraux, le PLU(I) devrait ainsi limiter la pratique du pastillage, en s'abstenant de créer de nouvelles STECAL ou prohibant une urbanisation trop importante au sein de ces dernières, avec des installations réversibles¹⁸⁶⁷, afin de préserver au mieux l'état initial et la vocation des zones N ou A susceptibles de constituer des espaces tampons entre les aléas littoraux et les enjeux humains.

Outre les STECAL, le PLU(I) pourra également agir par le biais du mécanisme de « transfert de constructibilité », anciennement dénommé « transfert de coefficient d'occupation du sol (COS) » (b).

b) Le transfert de constructibilité

A l'origine, le transfert de COS était un mécanisme permettant d'opérer des transferts de droits à construire, au travers d'une cession de parts de COS, au sein d'une zone naturelle. Cette cession devait s'inscrire dans une dynamique de regroupement des constructions au sein de la zone concernée. Les terrains dont la part de COS était cédée se voyaient grevés d'une servitude administrative d'interdiction de construire constatée par un acte authentique publié au fichier immobilier, et ne pouvant être levée que par décret pris sur avis conforme du

¹⁸⁶² JACQUOT Henri, PRIET François, *Droit de l'urbanisme*, p. 357.

¹⁸⁶³ Article L151-13 du code de l'urbanisme (ancien article L123-1-5-II du code de l'urbanisme) : « *Le règlement peut fixer les règles suivantes relatives à l'usage des sols et la destination des constructions : [...] 6° A titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés :*

a) *Des constructions ;*

b) *Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;*

c) *Des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs [...]* ».

¹⁸⁶⁴ Article L123-1-5-II-6° du code de l'urbanisme : « [...] *Ces secteurs sont délimités après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de la saisine [...]* ».

¹⁸⁶⁵ JACQUOT Henri, PRIET François, *Droit de l'urbanisme*, p. 357.

¹⁸⁶⁶ Article L123-1-5-II-6° du code de l'urbanisme.

¹⁸⁶⁷ Voir en ce sens la préconisation du comité de suivi de la stratégie nationale de gestion du trait de côte (COMITE DE SUIVI DE LA STRATEGIE NATIONALE DE GESTION DU TRAIT DE COTE, *op.cit.*, p. 16).

Conseil d'Etat¹⁸⁶⁸. En contrepartie, leurs propriétaires se trouvaient indemnisés par les acquéreurs de cette part de COS supplémentaire¹⁸⁶⁹.

La notion de COS a cependant été supprimée en 2014 par la loi ALUR¹⁸⁷⁰ : l'article L151-25 du code de l'urbanisme¹⁸⁷¹ ne traite désormais plus des « transferts de COS », mais des « transferts de constructibilité »¹⁸⁷². Au travers de cette suppression, la loi ALUR a rebattu les cartes du dispositif. Le projet de loi initial prévoyait au départ la disparition pure et simple du mécanisme de transferts de droits à construire¹⁸⁷³. Lors de l'examen du projet de texte en première lecture par le Sénat, plusieurs amendements furent déposés afin de revenir sur cette suppression. L'intérêt des transferts de droits à construire en zone de montagne fut notamment souligné¹⁸⁷⁴, de même que son utilité dans la poursuite d'un objectif de protection des espaces naturels par « *sanctuarisation* » des sols, déclarés « vidés » de COS après transfert, par acte notarié »¹⁸⁷⁵. L'amendement soumis par le sénateur Claude Berit-Debat, au nom de la commission des affaires économiques, permit de trouver un compromis entre la disparition totale du dispositif et son maintien en l'état : il fut en effet proposé de maintenir un mécanisme de transferts de droit à construire, mais sans le faire reposer sur la notion de COS. Le sénateur évoquait alors la possibilité pour les PLU « *de s'appuyer sur une combinatoire d'autres règles pour déterminer les droits à construire transférables* »¹⁸⁷⁶, à l'instar des « *règles de hauteur, d'emprise au sol ou de gabarit* »¹⁸⁷⁷, seules à même de déterminer désormais la densité du bâti. Cette proposition fut retenue, et retranscrite à l'article 158 de la version finale du texte de loi. Aussi, si la loi ALUR supprime la notion du COS, elle maintient en place un mécanisme finalement très proche de ce dernier au sein de l'article L151-25 du code de l'urbanisme. Toutefois, la doctrine s'interroge quant à la mise en œuvre effective de ces transferts d'un nouveau genre. En ce sens, Guillaume Daudre et Jean-Philippe Meng mentionnent une règle de transfert de constructibilité « *dont on ne voit pas clairement ce*

¹⁸⁶⁸ Ancien article L123-4 du code de l'urbanisme.

¹⁸⁶⁹ JACQUOT Henri, PRIET François, *Droit de l'urbanisme*, p. 378.

¹⁸⁷⁰ Article 135 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°0072 du 26 mars 2014, page 5809, texte n°1.

¹⁸⁷¹ Ancien article L123-4 du code de l'urbanisme.

¹⁸⁷² Article L151-25 du code de l'urbanisme : « *dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, le plan local d'urbanisme peut déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant des règles qu'il fixe pour l'ensemble de la zone pourront être transférées en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone* ».

¹⁸⁷³ Article 74 du projet de loi ALUR validé en 1^{ère} lecture par l'Assemblée Nationale.

¹⁸⁷⁴ Proposition d'amendement n°51 rect., déposée au Sénat par Jean-Paul AMOUDRY et plusieurs de ses confrères le 22 octobre 2013 : « *si la mise en œuvre de ce dispositif est restée relativement limitée, on peut toutefois souligner son heureuse utilisation sur le territoire de communes touristiques de montagne, où il est apparu particulièrement adapté compte tenu des spécificités de ces territoires. En effet, grâce à l'affectation d'un COS à faible densité sur des espaces à caractère naturel de première importance, et un report dans des secteurs où la construction peut être admise, ce mécanisme est un instrument pertinent qui permet la « sanctuarisation » des sols, déclarés « vidés » de COS après transfert, par acte notarié* ».

¹⁸⁷⁵ *Idem.* : « *ce mécanisme offre ainsi, une garantie absolue de sauvegarde des espaces à protéger pour un temps indéfini* » (proposition d'amendement n°51 rect., déposée au Sénat par Jean-Paul AMOUDRY et plusieurs de ses confrères le 22 octobre 2013).

¹⁸⁷⁶ Proposition d'amendement n°814, déposé au Sénat par Claude BERIT-DEBAT le 23 octobre 2013.

¹⁸⁷⁷ Cf. compte-rendu intégral des débats au Sénat, séance 26 octobre 2013, intervention de Claude BERIT-DEBAT.

qu'elle peut être »¹⁸⁷⁸, tandis qu'Antoine Longuepée soulève le caractère « *mystérieux* »¹⁸⁷⁹ de la forme que prendra cette possibilité de transfert de constructibilité au sein du PLU(I). Il appartiendra alors à ce dernier document d'exiger que les transferts de COS ne puissent se faire que vers les terrains les plus éloignés du secteur d'influence des aléas côtiers, de manière à sanctuariser les espaces naturels les plus exposés au risque et à favoriser de ce fait l'émergence d'un espace tampon. Cette exigence traduirait une sorte de relocalisation des droits à construire plus en arrière des terres. Le PLU(I) pourra également exiger que l'urbanisation des zones N dans lesquelles des transferts peuvent être opérés, soit soumise à innovation architecturale aux fins d'installation d'habitations résilientes.

La limitation de l'urbanisation en zone naturelle pourra également passer par la prohibition des opérations de reconstruction à l'identique à la suite d'un sinistre (c).

c) La limitation des reconstructions à l'identique en zone naturelle sinistrée

L'article L111-15 du code de l'urbanisme¹⁸⁸⁰ prévoit que « *la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans*¹⁸⁸¹ *est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement, dès lors qu'il a été régulièrement édifié* ». Cet article laisse donc la possibilité aux autorités en charge de l'élaboration du PLU(I) de prévoir la prohibition de toute reconstruction à l'identique en zone à risque. Le même raisonnement pourra être tenu s'agissant des restaurations de bâtiments en zone à risque dont il ne resterait que les murs porteurs : l'article L111-23 du code de l'urbanisme¹⁸⁸² prévoit en effet que « *la restauration d'un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs peut être autorisée, sauf dispositions contraires des documents d'urbanisme [...]* ».

Sur le littoral, le recours à ces outils devrait ainsi permettre d'assurer la protection des populations dont les biens auront d'ores et déjà été détruits à la suite d'une submersion marine par exemple. La prohibition de toute reconstruction à l'identique pourra être associée à la réglementation d'une reconstruction sous une forme différente (structure démontable ou sur pilotis par exemple), ce qui devrait permettre d'inciter les propriétaires de biens détruits à intégrer une meilleure prise en compte du risque au sein de leurs futurs projets immobiliers. Dans le cas où elles impliqueraient un coût de mise en œuvre important, ces nouvelles règles de reconstruction pourront également conduire les populations impactées à renoncer à

¹⁸⁷⁸ DAUDRE Guillaume, MENG Jean-Philippe, « Loi ALUR et urbanisme », *Deffrénois*, 30 mai 2014, n°10, p. 582.

¹⁸⁷⁹ LONGUEPEE Antoine, « Quelques aspects d'urbanisme réglementaire et opérationnel – dossier : L'immeuble face au dispositif Duflot : changements et perspectives », *Droit et patrimoine*, 1^{er} juin 2014, n° 237.

¹⁸⁸⁰ Ancien article L111-3 du code de l'urbanisme.

¹⁸⁸¹ Le délai de dix ans, non prévu auparavant, a été intégré en 2009 par le biais de la loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (article 9 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, JORF n°0110 du 13 mai 2009 page 7920, texte n°1).

¹⁸⁸² Ancien article L111-3 du code de l'urbanisme.

s'installer sur les terrains sinistrés, favorisant ainsi la relocalisation des personnes et la constitution de nouvelles zones tampons sur le littoral.

La préservation de zones naturelles tampons bénéfique à la prévention des risques littoraux peut enfin être favorisée par diverses servitudes annexées au PLU(I) (2).

2) La participation des annexes du PLU(I) à l'effort de constitution d'espaces naturels tampons

Diverses servitudes participant à l'effort de constitution d'espaces naturels tampons sont annexées au PLU(I). Certaines sont instaurées directement par le PLU(I) (a), d'autres sont imposées par l'Etat (b).

a) Servitudes instaurées par le PLU(I) : l'exemple des emplacements réservés

Les emplacements réservés, mentionnés aux articles L151-41¹⁸⁸³, L151-41¹⁸⁸⁴, L152-2¹⁸⁸⁵, R151-34 et R151-43¹⁸⁸⁶ du code de l'urbanisme, sont créés par la règlement du PLU(I) et délimités par les documents graphiques afférents au sein de zones urbaines ou à urbaniser. Ils permettent de frapper les terres concernées d'une servitude d'inconstructibilité¹⁸⁸⁷ pendant une durée déterminée, afin de laisser le temps à une collectivité publique ou un organisme gestionnaire d'un service public d'y concrétiser un projet d'aménagement global de voies et ouvrages publics, d'installations d'intérêt général, d'espaces verts ou d'espaces nécessaires aux continuités écologiques¹⁸⁸⁸.

L'objectif initial était de permettre aux documents d'urbanisme opérationnels « *de prévoir une implantation aussi rationnelle que possible de futurs équipements* »¹⁸⁸⁹. S'agissant des espaces verts, et par extension des espaces nécessaires aux continuités écologiques, le projet pourra concerner des espaces existants¹⁸⁹⁰ ne nécessitant pas nécessairement d'aménagements

¹⁸⁸³ Ancien article L123-1-5-V du code de l'urbanisme.

¹⁸⁸⁴ Ancien article L123-2 du code de l'urbanisme.

¹⁸⁸⁵ Ancien article L123-17 du code de l'urbanisme.

¹⁸⁸⁶ Ancien article R123-11 du code de l'urbanisme.

¹⁸⁸⁷ Seront en effet prohibées les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement du PLU(I). Les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes sont toutefois autorisés (article L151-41 du code de l'urbanisme). – voir sur ce point JACQUOT Henri, PRIET François, *Droit de l'urbanisme*, p. 360-361 : « *Les terrains situés dans les emplacements réservés font l'objet de sujétions particulières qui se substituent provisoirement à celles résultant du règlement de la zone dans laquelle ils se trouvent dans la mesure où elles sont incompatibles avec celui-ci. Ces sujétions ont pour but de garantir leur disponibilité : ils ne doivent être ni bâtis, ni densifiés s'ils le sont déjà ; les constructions à caractère définitif y sont donc interdites. Mais ces contraintes n'ont qu'un caractère temporaire. Une fois le terrain acquis par le bénéficiaire de la réserve, l'équipement initialement prévu pourra être réalisé dans le respect des prescriptions du règlement de la zone. En attendant, seules des constructions à caractère provisoire peuvent être édifiées sur le terrain* ». – voir aussi MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Les Mémentos, 9ème édition, 2014, p. 64.

¹⁸⁸⁸ Cette dernière possibilité ayant été insérée au sein de l'article L151-23 (ancien article 123-1-5) du code de l'urbanisme par la loi ALUR.

¹⁸⁸⁹ JACQUOT Henri, PRIET François, *Droit de l'urbanisme*, p. 359.

¹⁸⁹⁰ *Ibid.*, p. 360.

conséquents¹⁸⁹¹, mais plutôt la mise en place d'une stratégie de préservation s'appuyant sur un plan de gestion par exemple. Afin de ne pas léser outre mesure les propriétaires de terrains grevés par la servitude, la loi prévoit que celle-ci ne peut être instaurée qu'à la condition que soient définis dans le même temps son bénéficiaire et le projet d'aménagement envisagé¹⁸⁹² et que la durée de gel des parcelles ne dépasse pas cinq ans¹⁸⁹³. Est également institué un droit de délaissement au profit des propriétaires concernés¹⁸⁹⁴ : de ce fait, le Conseil Constitutionnel a pu estimer que les emplacements réservés ne portent pas d'atteinte substantielle au droit de propriété tel qu'énoncé par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789¹⁸⁹⁵, et ce, même en l'absence de droit de rétrocession dans les cas où le projet d'aménagement global ne serait finalement pas réalisé sur les parcelles acquises par le jeu du droit de délaissement¹⁸⁹⁶.

¹⁸⁹¹ Un projet d'élargissement de chemins départementaux a pu fait l'objet d'un emplacement réservé par exemple (CE, 4 fév. 1991, Département du Val de Marne, n° 81587 : Mon. TP 30 août 1991, p. 39.).

¹⁸⁹² Voir en ce sens TA Nantes, 7 mai 2003, M. et Mme Lanjoire et M. et Mme Rouger, n° 9904383 et 9904404 : Construction-Urbanisme, nov. 2003, n° 259, note Ph. Benoit-Cattin (illégalité de la délibération instituant un emplacement réservé sans en préciser la destination et la nature du projet envisagé).

¹⁸⁹³ Article L151-41 (ancien article 123-2) du code de l'urbanisme. – voir sur ce point CE, 17 mai 2002, Mme Kergall, n° 221186 : BJDU n° 3, 2002, p. 195, conclusions Ch. Maugué ; Construction-Urbanisme, 2002, n° 212, note Ph. Benoit-Cattin (sanction d'un POS ayant perpétué un espace réservé pendant quarante ans).

¹⁸⁹⁴ Article L152-2 (ancien article L123-17) du code de l'urbanisme. Ce droit de délaissement ouvre aux propriétaires la possibilité de demander le rachat de leur bien par l'autorité bénéficiaire de l'espace réservé, et ce, dans les conditions et délais mentionnés aux articles L230-1 et suivants du code de l'urbanisme (aussi, suite à une mise en demeure d'acquiescer, l'autorité bénéficiaire de l'espace réservé devra faire part de sa position dans un délai d'un an. En cas d'accord, le montant du prix de vente doit être réglé dans l'année. En cas de désaccord, le juge de l'expropriation est saisi pour prononcer le transfert de l'immeuble et statuer sur le prix. Par ailleurs, il est important de relever que l'acquisition pourra, avec l'accord de la personne publique bénéficiaire de l'espace réservé, être réalisée par une autre personne publique ou le titulaire d'une concession d'aménagement).

¹⁸⁹⁵ C.C., 7 déc. 2000, déc. n° 2000-436 DC, considérant 18 : « *Considérant que l'interdiction de construire à l'intérieur du périmètre d'un projet global d'aménagement, dans l'attente de l'approbation de ce projet par la commune, est justifiée par la nécessité de ne pas compromettre ou de ne pas rendre plus onéreuse la réalisation dudit projet ; que cette interdiction est limitée à une période de cinq ans, ne vise que les constructions d'une superficie supérieure à un seuil déterminé et ne s'applique pas aux travaux d'adaptation, de réfection ou d'extension limitée des constructions existantes ; que vise également un objectif d'intérêt général la constitution de réserves foncières en vue de la réalisation de logements répondant à une préoccupation de mixité sociale ; qu'en outre, lorsque l'une ou l'autre de ces servitudes est instituée, les propriétaires concernés peuvent, en application du deuxième alinéa de l'article L. 123-17 nouveau du code de l'urbanisme, " mettre en demeure la commune de procéder à l'acquisition de leur terrain, dans les conditions et délais mentionnés aux articles L. 230-1 et suivants " ; que, par suite, les limitations apportées aux conditions d'exercice du droit de propriété par les servitudes critiquées ne revêtent pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit s'en trouvent dénaturés ».*

¹⁸⁹⁶ C.C., 21 juin 2013, déc. n° 2013-325 QPC. Le Conseil distingue alors le droit de délaissement de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans le cas du droit de délaissement la vente du terrain est effectuée à l'amiable : aussi les propriétaires de terrains grevés par un emplacement réservé acceptent de se séparer de leur bien sans y être contraints par la collectivité publique pour la réalisation du projet d'aménagement global. En ce sens, l'acquéreur des terrains délaissés n'est tenu d'aucun engagement à leur égard quant à la réalisation du projet d'aménagement initialement projeté.

Si la décision du Conseil Constitutionnel est juridiquement fondée, elle semble tout de même contraire à l'équité dans le sens où les propriétaires de terrains réservés qui ne souhaitent pas subir une longue et coûteuse procédure d'expropriation, ne semblent pas avoir d'autres choix que celui du délaissement dès lors que l'Administration leur affirme que le projet d'aménagement global sera nécessairement réalisé. Aussi font-ils confiance à la puissance publique, sans savoir que cette dernière pourra revenir sur le projet initial dès lors que l'acquisition des terrains se fait à l'amiable par le biais du droit de délaissement, et non par le biais de l'expropriation. A titre d'illustration, dans le cadre de l'affaire dont a eu à connaître le Conseil Constitutionnel, la commune avait réservé des terrains en vue de la création d'un groupe scolaire et d'une école maternelle. Les propriétaires

De par leur rattachement au code de l'urbanisme, les espaces réservés constituent des servitudes d'urbanisme, et doivent de ce fait être annexées au PLU(I). La mobilisation de cet instrument au caractère particulièrement contraignant à des fins de mise en œuvre d'une politique de constitution d'une bande littorale tampon semble totalement envisageable. Elle devra toutefois être justifiée par un projet de création, restauration, ou préservation d'un espace vert ou d'un espace nécessaire aux continuités écologiques pour être admise, et ne saurait être motivée par un argument tenant à la seule prévention des risques littoraux. Une évolution du cadre législatif sur ce dernier point apparaît par ailleurs souhaitable : les risques devraient pouvoir constituer un motif autonome de création d'espaces réservés sur le littoral. La mise en œuvre des projets d'aménagements justifiant la création d'espaces réservés pourra quant à elle emprunter différents chemins : expropriation pour cause d'utilité publique et projet d'intérêt général (PIG) en constituent deux illustrations. Jacqueline Morand-Deville relèvent d'ailleurs sur ce dernier point qu'au travers des emplacements réservés, « *le législateur a voulu inciter les communes à préparer, par anticipation, les règles juridiques facilitant la réalisation des PIG* »¹⁸⁹⁷. Ces derniers figurent au nombre des servitudes instaurées par l'Etat et annexées au PLU(I) (b).

b) Les servitudes instaurées par l'Etat

L'Etat dispose de la possibilité d'imposer au PLU(I) certains choix en matière d'aménagement du territoire, et notamment la préservation d'espaces naturels tampons. Il pourra pour cela recourir aux projets d'intérêt généraux (1°), mais aussi aux plans de prévention des risques littoraux (2°). Par ailleurs, le recours à des zones de mobilité, bien qu'inenvisageable à ce jour, mérite d'être étudié (3°).

1°) Les projets d'intérêts généraux

Les projets d'intérêt généraux (PIG) sont définis par les articles L102-1 et L102-2 du code de l'urbanisme¹⁸⁹⁸. Ces articles prévoient que le préfet peut qualifier de PIG les mesures nécessaires à la mise en œuvre des DTADD, ainsi que tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique, « *destiné [...] à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, [...] à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques* ». Le projet devra avoir fait l'objet d'une délibération ou d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, laquelle arrêtera le principe et les conditions de sa réalisation. Cette délibération ou décision devra être mise à la disposition du public ou inscrite dans un document de planification, approuvée par l'autorité compétente, puis publiée. Aussi, l'Etat pourra-t-il décider de mettre en place un PIG favorable à la création ou à la préservation d'un

concernés firent jouer leur droit de délaissement et le terrain fut acquis par la commune. Cependant, le POS fut révisé, et les emplacements réservés supprimés. Quelques mois après le transfert de propriété, la commune céda une partie de l'ancien emplacement réservé à une société d'aménagement, dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC). En toute légalité.

¹⁸⁹⁷ MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Droit de l'urbanisme*, p. 48.

¹⁸⁹⁸ Ancien article L121-9 du code de l'urbanisme.

espace naturel tampon participant à la prévention des risques littoraux. Il pourra également mettre en place un PIG reprenant une DTADD qui comporterait une interprétation de la loi littoral favorable à la constitution d'une zone tampon, au travers d'une identification minutieuse des espaces naturels remarquables, des espaces proches du rivage, ou encore des coupures d'urbanisation.

En vertu de l'article R102-1 du code de l'urbanisme¹⁸⁹⁹, un projet est qualifié de PIG par arrêté préfectoral : cet arrêté est ensuite notifié à la personne publique en charge de l'élaboration du document d'urbanisme. Le préfet doit préciser dans le même temps les incidences du PIG sur le document d'urbanisme, notamment lorsqu'il implique une mise en compatibilité. L'arrêté préfectoral devient caduc à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la notification, et peut-être renouvelé.

En sus des PIG, l'Etat peut également élaborer un plan de prévention des risques littoraux, lequel pourra délimiter des zones d'inconstructibilité, et donc favoriser la constitution ou la préservation d'espaces naturels tampons (2°).

2°) Les plans de prévention des risques littoraux

Les plans de prévention des risques naturels (PPRN) comportent une délimitation de zones à risques, ainsi que des règles à respecter au sein de celles-ci, lesquelles s'imposent au PLU(I) (2.1.). Les risques littoraux peuvent faire l'objet d'un seul et même plan de prévention des risques (PPRL). Le PPRL pourra imposer la préservation de zones naturelles tampons dans les zones les plus exposées à l'érosion et à la submersion (2.2).

2.1 – Le plan de prévention des risques naturels, un outil contraignant l'urbanisation

Créés par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement¹⁹⁰⁰, les plans de prévention des risques naturels se substituent aux anciens plans d'exposition aux risques¹⁹⁰¹, plans de surfaces submersibles¹⁹⁰², plans de zones sensibles

¹⁸⁹⁹ Ancien article R121-4 du code de l'urbanisme.

¹⁹⁰⁰ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995, page 1840.

¹⁹⁰¹ Les plans d'exposition au risque (PER) avaient été créés par l'article 5 de la loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (JORF du 14 juillet 1982, page 2242). Ils avaient à l'origine pour fonction d'identifier un ou plusieurs risques naturels sur une commune, d'exposer les mesures de prévention à mettre en œuvre par les pouvoirs publics locaux, mais aussi par les particuliers. L'exigence de leur prise en compte par les documents d'urbanisme ne fut intégrée qu'en 1987 (article 22 de la loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, JORF du 23 juillet 1987, page 8199). La même année, la mission des PER fut complétée puisqu'il fut attribué à ces derniers le soin de fixer les mesures à mettre en œuvre pour éviter de restreindre les champs d'inondation et de faire obstacle au libre écoulement des eaux, si besoin au travers de la modification ou de la suppression d'éléments bâtis ou non bâtis constituant des obstacles à ce libre écoulement, ou en soumettant à déclaration préalable l'installation de tels obstacles dans certaines zones.

¹⁹⁰² Les plans de surfaces submersibles (PSS) furent institués par décret-loi en date du 30 octobre 1935 (décret-loi du 30 octobre 1935 portant mesures à prendre pour assurer l'écoulement des eaux, JORF du 31 octobre 1935, page 11688) et leur mise en œuvre précisée par décret d'application en date du 20 octobre 1937 (décret du 20 octobre 1937 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret-loi du 30 octobre 1935 sur le libre écoulement des eaux, JORF du 27 octobre 1937, page 11980). Les PSS avaient pour objectif

aux incendies de forêts¹⁹⁰³ et périmètres de risques de l'ancien article R111-3 du code de l'urbanisme. L'article L562-6 du code de l'environnement prévoit en effet que l'ensemble de ces documents valent désormais PPR.

Avec les PPR, l'accent est mis sur le risque humain¹⁹⁰⁴ : en vertu de l'article L562-1 du code de l'environnement, les PPR sont ainsi chargés de délimiter les zones exposées à un ou plusieurs type(s) de risque(s), en distinguant les zones les plus risquées sur lesquelles toute construction ou activité est à exclure (zones rouges), et les zones soumises à un niveau de risque permettant d'admettre certaines constructions, aménagements ou activités, sous réserve du respect de prescriptions spéciales fixées par le plan de prévention (zones bleues). Le PPR identifie également les zones comportant des constructions, aménagements, ou activités susceptibles d'aggraver le(s) risque(s) prévisible(s) ou d'en engendrer de nouveaux, et pour lesquelles des mesures d'interdiction ou des prescriptions particulières doivent s'appliquer. Dans les parties submersibles des vallées et dans les autres zones inondables, les PPR peuvent définir si nécessaire, les interdictions et prescriptions techniques à respecter afin d'assurer le libre écoulement des eaux et la conservation, la restauration ou l'extension des champs d'inondation. Le PPR peut en outre prévoir, au sein des zones rouges et bleues, la prise de mesures particulières d'aménagement, d'usage, de prévention, de protection ou de sauvegarde, et exiger leur mise en œuvre dans un délai de cinq ans, délai pouvant être raccourci en cas d'urgence. A défaut de mise en conformité dans le délai prescrit, le préfet peut, après mise en demeure non suivie d'effet, ordonner la réalisation de ces mesures aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur des terrains concernés. Les travaux de prévention imposés par le PPR à des biens construits ou aménagés avant l'approbation du plan, et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne pourront porter que sur des aménagements limités, et pourront bénéficier d'une prise en charge partielle par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)¹⁹⁰⁵.

Prescrits par le préfet¹⁹⁰⁶ et réalisés par les services déconcentrés de l'Etat dans le département¹⁹⁰⁷, les PPR s'imposent aux PLU(I) et y sont annexés en tant que servitudes d'utilité publique dès leur approbation préfectorale¹⁹⁰⁸. Les PPRN ont donc autorité sur le

d'instituer un régime spécifique au libre écoulement des eaux dans les parties submersibles des vallées. Ils furent remplacés par les plans d'exposition au risque (PER) en 1982.

¹⁹⁰³ Les PZSIF sont issus de l'article 21 de la loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt, JORF n°5 du 6 janvier 1991, page 310.

¹⁹⁰⁴ VIENOT Raphaëlle, *op.cit.*, p. 14.

¹⁹⁰⁵ En vertu de l'article L561-3-I du code de l'environnement, le FPRNM « *contribue [...] au financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou prescrit [...]»*.

Par ailleurs, en vertu de l'article L561-3-II-4°, le FPRNM finance également des études et travaux de prévention définis et rendus obligatoires par un PPRN sur des biens à usage d'habitation ou professionnel (à condition que la personne propriétaire emploie au moins 20 salariés) couverts par le régime « cat nat ». L'article R561-15 du code de l'environnement précise alors que la contribution du fonds ne pourra pas excéder 20 % des dépenses réalisées sur les biens à usage professionnel et 40 % des dépenses réalisées sur les biens à usage d'habitation ou à usage mixte.

¹⁹⁰⁶ Article R562-1 du code de l'environnement.

¹⁹⁰⁷ Article L562-1 du code de l'environnement.

¹⁹⁰⁸ Articles L562-4 du code de l'environnement, L152-7, L162-1 et L163-10 (ancien article L126-1) du code de l'urbanisme. Le préfet est tenu de mettre le maire ou le président de l'EPCI compétent en demeure d'annexer au

PLU(I), qui doit donc logiquement se conformer à leur contenu. Ce dernier point reste cependant à nuancer : en effet, l'obligation faite au PLU de respecter les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol, figurant initialement à l'article L123-1 du code de l'urbanisme, a été supprimée par la loi SRU au nom du respect du principe d'indépendance des législations. Il sera en effet rappelé que le PPR, en raison de son rattachement au code de l'environnement, ne peut prétendre au statut de servitude d'urbanisme, et ne peut donc pas conditionner la légalité d'un PLU¹⁹⁰⁹. Ainsi à ce jour, un PLU non conforme à un PPR peut continuer de s'appliquer sans aucune difficulté¹⁹¹⁰, du moins jusqu'à ce qu'une contradiction entre les dispositions des deux documents ne soit relevée par le préfet, ou évoquée devant un juge qui constatera alors la supériorité du PPR. Le professeur Patrick Le Louarn constate en outre que bien que la circulaire du 1er septembre 2009 relative au contrôle de légalité¹⁹¹¹ recommande aux préfets d'invoquer les PPR à l'encontre des autorisations d'urbanisme délivrées en zones rouges, « *le déféré préfectoral ne fait que relever l'illégalité du PLU dont l'absence de mise à jour constituera éventuellement une erreur manifeste d'appréciation* »¹⁹¹², sans contraindre aucunement la commune à procéder à une révision. Le

PLU(I) ou à la carte communale le PPR. Si cette formalité n'a pas été effectuée dans un délai de trois mois, le préfet y procède d'office. Si l'annexion n'est pas effectuée dans un délai d'un an après l'approbation du PPR, ce dernier n'est plus opposable aux demandes d'autorisations d'occupation des sols.

¹⁹⁰⁹ Voir sur ce point les développements éclairants de Fanny CARTROUX (« Planification préventive des risques, sécurité juridique et propriété privée : l'ambivalente nature des PPR », in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (SFDE), *La prévention des risques naturels. Bilan et perspectives en droit national et en droit comparé*, actes du colloque national de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, Biarritz, 8 et 9 novembre 2007, sous la dir. De Serge SOUMASTRE, Paris, MEEDM (Ed.), 2007, p. 10-18).

A l'instar de Fanny CARTROUX, d'autres auteurs perçoivent la nature hybride du PPR, au travers duquel « *le droit de l'environnement commence à produire sa propre planification, entrant ainsi en concurrence directe avec le droit de l'urbanisme comme mode d'organisation de l'espace urbain* » (ROUX Jean-Philippe, GILLES Jean-Pierre, DUPIE Agnès, « La planification environnementale comme nouveau mode d'aménagement de l'espace », *Les Petites affiches*, 22 avril 2008, n° 81, p. 27).

Il est intéressant de relever que la proposition de loi sur la gestion effective du risque de submersion marine proposait d'octroyer au PPR la valeur de servitude d'urbanisme, et plus seulement de servitude d'utilité publique. La commission des lois se prononça cependant contre cette transformation, craignant d'affaiblir le PPR dans ses effets juridiques (« *contrairement à la notion de SUP, dont les effets ont été rappelés plus haut, celle de servitude d'urbanisme n'emporte pas, en elle-même, d'effet juridique. Ainsi, prévoir que le PPRN vaut servitude d'urbanisme n'a pas d'effet juridique si le code d'urbanisme ne prévoit pas les conséquences juridiques de l'élaboration d'un PPRN* ») et dans sa portée (« *les PPR s'appliquent tant aux futurs projets, notamment de constructions, qu'aux constructions et installations existantes, souvent dans des domaines qui ne relèvent pas de l'urbanisme mais de la construction [...] transformer le statut du PPRN en servitude d'urbanisme reviendrait à limiter les effets du PPRN aux seuls effets en matière d'urbanisme, et pour les constructions futures* »). La commission proposa plutôt d'exiger que les PLU approuvés avant l'adoption d'un PPR soient révisés ou modifiés dans un délai d'un an pour supprimer les dispositions contraires aux prescriptions du PPR, et de permettre au préfet de s'en charger directement en l'absence de modifications dans un délai d'un an. La commission proposa enfin de donner au préfet le pouvoir de s'opposer à l'entrée en vigueur du PLU en attendant sa mise en conformité avec le PPR (RETAILLEAU Bruno, *op.cit.*, p. 43). Cette proposition de loi, transmise à l'Assemblée Nationale le 4 mai 2011, puis le 2 juillet 2012, a été renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, et n'a pas encore fait l'objet d'un examen en première lecture de la part de la Haute Assemblée.

¹⁹¹⁰ CE, 14 mars 2003, Association Syndicale du lotissement des rives du Rhône, n° 235421 : « *la commune de Pougny n'était en l'espèce pas tenue de modifier son projet de plan d'occupation des sols révisé pour y incorporer les prescriptions figurant dans l'arrêté préfectoral du 20 décembre 1995 valant plan de prévention des risques naturels [...]* ».

¹⁹¹¹ Circulaire du 1^{er} septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme, NOR: IOCK0920444C.

¹⁹¹² LE LOUARN Patrick, « Le droit dans la tempête », p. 71-72.

professeur souligne toutefois le judicieux apport de la loi du 12 juillet 2010, laquelle contourne la difficulté en matière de risque inondation, par le biais des plans de gestion du risque d'inondation (PGRI)¹⁹¹³. Ces derniers, établis en application de l'article L566-7 du code de l'environnement, s'imposent aux PLU en vertu de l'article L123-1-10 du code de l'urbanisme - lequel prévoit une obligation de mise en conformité dans un délai de trois ans - mais aussi aux PPR en vertu de l'article L562-1-V du code de l'environnement. Les PGRI, qui pourront contenir « *des mesures pour la maîtrise de l'urbanisation et la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation* »¹⁹¹⁴, pourraient donc reprendre à leur compte certaines dispositions des plans de prévention des risques inondations et des plans de prévention des risques littoraux, lesquelles s'imposeraient alors aux PLU(I) en vertu de la loi.

Pour l'élaboration d'un PPRN, l'article L562-3 du code de l'environnement prévoit la réalisation d'une enquête publique de type « Bouchardeau » devant favoriser une participation renforcée du public¹⁹¹⁵. Le PPR devient opposable à compter de son approbation, cette dernière devant intervenir dans un délai de trois ans à compter de sa prescription¹⁹¹⁶. Cependant, une opposabilité anticipée de certaines dispositions d'un projet de PPR non approuvé pourra être décidée par le préfet en cas d'urgence¹⁹¹⁷. Le PPR pourra par ailleurs être révisé¹⁹¹⁸, voire simplement modifié dès lors que la modification envisagée ne porte pas atteinte à l'économie générale du PPR¹⁹¹⁹. L'article R562-10-1 illustre ce dernier point en prévoyant que la procédure de modification¹⁹²⁰ puisse être utilisée pour rectifier une erreur matérielle, modifier un élément mineur du règlement ou de la note de présentation, voire modifier les documents graphiques délimitant les zones rouges et bleues, afin de prendre en compte un changement dans les circonstances de fait.

Les plans de prévention des risques littoraux peuvent prohiber ou limiter l'urbanisation des zones les plus exposées à l'érosion ou à la submersion, et participer ainsi, dans certains cas, à la préservation d'espaces naturels tampons (2.2).

¹⁹¹³ Voir également sur ce point PRIET François, « PLU et documents de prévention des risques », in JACQUOT Henri et al., *L'écriture des plans locaux d'urbanisme*, GRIDAUH (Ed.), 2012, 5 p., <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>

¹⁹¹⁴ Article L566-7-3° du code de l'environnement.

¹⁹¹⁵ Article L562-3 du code de l'environnement. Il est à noter que cette enquête publique, ainsi que la consultation des élus locaux, vise à pallier aux manques qui avaient pu être reprochés aux anciens PER. Ces derniers étaient en effet jugés trop rigides, déconnectés des réalités locales et des spécificités de terrain, et étaient par ailleurs perçus comme une ingérence de l'Etat dans un domaine de compétence « urbanisme » confié aux communes.

Les modalités de la concertation et de l'association des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale concernés, relatives à l'élaboration du projet, sont quant à elles fixées au sein de l'arrêté de prescription du PPR (article R562-2 alinéa 3 du code de l'environnement).

¹⁹¹⁶ Article R562-2 du code de l'environnement. Ce délai de trois ans peut faire l'objet d'une prorogation de dix-huit mois, non renouvelables, par arrêté motivé du préfet lorsque les circonstances l'exigent, notamment pour prendre en compte la complexité du plan ou l'ampleur et la durée des consultations.

¹⁹¹⁷ Article L562-2 du code de l'environnement. Les dispositions concernées par cette opposabilité anticipée cesseront bien évidemment d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans la version finale du PPR approuvé.

¹⁹¹⁸ Articles L562-4-1 et R562-1 à R562-9 du code de l'environnement.

¹⁹¹⁹ Article L563-4-1 du code de l'environnement.

¹⁹²⁰ Procédure détaillée par l'article R562-10-2 du code de l'environnement.

2.2 - La participation des plans de prévention des risques littoraux à la préservation d'espaces naturels tampons

Une liste des risques naturels pouvant faire l'objet d'un plan de prévention figure à l'article L562-1-I du code de l'environnement. Tandis que les submersions marines pourront être intégrées au sein d'un plan de prévention au titre du risque « inondation », les éboulements de falaise seront pour leur part rattachés au risque « mouvement de terrain ». Le risque d'érosion côtière, bien que ne pouvant pas être assimilé à un risque majeur de « mouvement de terrain »¹⁹²¹, pourra également faire l'objet d'un PPR, la liste de l'article L562-1-I du code de l'environnement n'étant pas exhaustive¹⁹²².

Les risques d'érosion côtière et de submersion marine font depuis peu l'objet de regroupement au sein de plans de prévention des risques littoraux (PPRL). Une circulaire est intervenue le 27 juillet 2011¹⁹²³ afin de préciser les modalités de prise en compte du risque de submersion marine au sein de ce type de PPR. Bien que ne concernant que les submersions marines, le texte mentionne tout de même le fait que le PPRL doit être réalisé à une échelle géographique présentant une cohérence hydro sédimentaire, et qu'il doit aussi, dans la mesure du possible, traiter simultanément tous les aléas qui impactent le bassin de risque considéré, à savoir submersion marine, érosion du trait de côte et migration dunaire, voire le cas échéant d'autres phénomènes d'inondation concomitants (débordement de cours d'eau pour les zones estuariennes, ruissellement, etc.)¹⁹²⁴. S'agissant de la prise en compte du risque de submersion, la circulaire préconise notamment l'établissement de deux cartes d'aléas prenant en compte le changement climatique, l'une à court terme, établie sur la base de l'évènement centennal ou de l'évènement historique plus que centennal auquel est ajouté une élévation du niveau marin de 20 centimètres, et une à long terme, établie sur la même base, avec une surcote de 60 centimètres correspondant à la valeur pessimiste mais non extrême évaluée par le GIEC à l'horizon 2100¹⁹²⁵. La circulaire prévoit également l'interdiction de toute nouvelle urbanisation en zone naturelle submersible, de même qu'en zone urbanisée soumise à fort aléa : ce dernier correspond à une hauteur d'eau de plus de 50 centimètres associée à un fort courant. Le respect de prescriptions spéciales (zone refuge, accès au toit, pilotis, etc.) serait par ailleurs exigé pour l'autorisation de constructions, d'aménagements et d'activités en zone urbanisée soumise à faible aléa¹⁹²⁶.

¹⁹²¹ Cf. *supra*, p. 280.

¹⁹²² L'article L562-1-I prévoit en effet en son premier alinéa que « l'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones ».

¹⁹²³ Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux, NOR : DEVP1119962C.

¹⁹²⁴ *Ibid.*, p. 3.

¹⁹²⁵ Cf. GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL D'EXPERTS SUR LE CLIMAT (GIEC), *Rapport de synthèse – Bilan 2007 des changements climatiques, contribution des groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport*, Genève, GIEC (Ed.), 2007, p. 8.

¹⁹²⁶ SCHALLER Isabelle, « Une meilleure prise en compte du risque submersion marine dans l'aménagement du littoral », in ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES OFFICIERS DE SAPEURS-POMPIERS (ENSOSP), [ERDF](#), [SDIS DE CHARENTE MARITIME](#) et al., *Actes de la conférence internationale sur les submersions marines - La Rochelle les 10 et 11 octobre 2012 - Synthèse des présentations et débats*, Aix-en-Provence, ENSOSP (Ed.), 2013, p. 84.

Au vu des développements précédents, il apparaît que les PPRL peuvent favoriser l'émergence de zones naturelles tampons en prohibant l'installation de nouveaux enjeux humains et matériels dans les zones les plus soumises aux aléas littoraux, mais aussi en définissant les interdictions et prescriptions techniques à respecter en zone inondable afin d'assurer le libre écoulement des eaux et la conservation, la restauration ou l'extension des champs d'inondation.

Se pose par ailleurs la question de savoir si les PPRL pourraient également tenter de contenir, ou a minima d'encadrer la pratique de l'urbanisation derrière les digues¹⁹²⁷. En l'état actuel du droit, le principe de non recours aux ouvrages de protection à des fins d'urbanisation nouvelle n'apparaît en effet qu'en filigrane d'une circulaire en date du 30 avril 2002¹⁹²⁸ ainsi qu'au sein de la circulaire du 12 mai 2011 relative à la labellisation et au suivi des projets PAPI 2011 et opérations de restauration des endiguements PSR¹⁹²⁹. Le principe ne bénéficie donc en réalité d'aucun fondement textuel légal ou réglementaire, et n'a ainsi aucune réelle autorité, comme le relève le professeur Jean-Marie Becet qui constate que cette prescription, « *qui paraît importante pour l'environnement, est cependant éloignée de la pratique actuelle* ». L'auteur illustre ces propos en donnant l'exemple de la « digue des français », « *digue de protection contre les crues du Var considérablement renforcée, financée grâce à un PAPI* », qui s'inscrit dans « *un vaste programme qui permettra à terme de rendre constructibles des centaines d'hectares de la plaine du Var, dont le développement fait partie d'une opération d'intérêt national baptisée « Eco vallée »* »¹⁹³⁰. Dans la pratique, il arrive donc que les services de l'Etat consentent à une urbanisation des zones naturelles situées derrière les digues, parfois même en zone soumise à un PPRL, en s'appuyant sur une simple circulaire en date du 27 juillet 2011 qui prévoit la possibilité de densifier des « zones d'intérêt stratégiques » (ZIS)¹⁹³¹ soumises à un aléa fort, dès lors qu'elles sont protégées par des ouvrages présentant certaines garanties au regard de l'aléa de référence du PPRL en vigueur¹⁹³². Un projet d'instauration de ZIS avait notamment été envisagé sur l'île de Ré,

¹⁹²⁷ Voir ce sens la circulaire du 27 juillet 2011, relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux, NOR : DEVP1119962C, p. 5: « *l'urbanisation des zones endiguées doit être strictement encadrée. Le plan de prévention des risques, servitude d'utilité publique, constitue un outil privilégié pour mettre en application le principe de non-augmentation de la vulnérabilité dans les zones inondables, dans des secteurs qui sont souvent soumis à de fortes pressions foncières* ».

¹⁹²⁸ Circulaire du 30 avril 2002 relative à la politique de l'Etat en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines, NOR : ATEE0210198C : « *l'urbanisation et le développement des collectivités territoriales doivent être recherchés hors zones soumises au risque de submersion marine ou d'inondation* ».

¹⁹²⁹ Circulaire du 12 mai 2011 relative à la labellisation et au suivi des projets PAPI 2011 et opérations de restauration des endiguements PSR, BO du MEDDTL n° 2011/10 du 10 juin 2011, NOR : DEVP1112697C : « *aucun ouvrage nouveau ne pourra être autorisé pour ouvrir à l'urbanisation de nouveaux secteurs* ».

¹⁹³⁰ BECET Jean-Marie, « Les digues et le droit », *Environnement étude*, 6 décembre 2010, n°49, p. 39.

¹⁹³¹ Au sens de la circulaire du 27 juillet 2011, « *peut être qualifiée d'« intérêt stratégique » :*

- *une zone comprise dans une opération d'intérêt national, ou mobilisant des crédits au titre des Investissements d'avenir, ou faisant l'objet d'une Directive territoriale d'aménagement et de développement durable,*
- *ou une zone urbanisée ou en continuité d'une zone urbanisée, porteuse d'un projet structurant s'il est démontré qu'il n'existe pas d'alternative crédible à l'implantation dans la zone protégée par la digue à l'échelle du bassin de vie (qui peut être intercommunal), et si l'intérêt économique est prouvé, au regard de la vulnérabilité de l'aménagement au risque de submersion, et s'il existe des réseaux et des infrastructures structurants déjà en place* ».

¹⁹³² Conformité à la réglementation sur les ouvrages hydrauliques, dimensionnement pour résister à l'aléa de référence du PPR, existence d'un plan communal de sauvegarde dans la commune, etc. (circulaire du 27 juillet

mais n'a pour l'instant pas été mis en œuvre¹⁹³³. Dans le cas où cette pratique se diffuserait, le risque serait de basculer d'une exception vers un principe : endiguer pour assurer le développement économique et démographique des territoires littoraux, en sacrifiant au besoin les sites jouant jusqu'ici le rôle d'espaces naturels tampons, le tout sur la base de dispositions édictées par simple voie de circulaire. S'il est possible de considérer qu'il faut parfois se fier à une certaine intelligence territoriale, on peut également regretter que l'action de l'Etat et des collectivités ne soit pas davantage encadrée dans ce domaine, par des dispositions légales ou règlementaires. Le PPRL, lui-même élaboré par l'Etat, pourrait notamment constituer un outil d'encadrement légitime de ce type de pratiques.

A l'heure actuelle, la diffusion des PPRL sur le territoire français poursuit son cours, même si les objectifs posés par la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation publiée en mai 2014 sont loin d'être atteints. La stratégie envisageait en effet la réalisation de 100% des PPR « submersion marine » définis comme prioritaires¹⁹³⁴ à l'horizon 2015, et en faisait l'un de ses indicateurs de suivi¹⁹³⁵. Dans un rapport rendu en 2013, l'Assemblée Nationale relevait qu'à la fin du mois de mai 2013, sur les 303 communes concernées par un PPRL prioritaire, seules 269 d'entre elles avaient un PPRL prescrit, et 55 un PPRL approuvé ou appliqué par anticipation¹⁹³⁶. Ce chiffre n'a depuis guère évolué¹⁹³⁷. Par deux instructions en date des 22 septembre 2014¹⁹³⁸, et 23 octobre 2015¹⁹³⁹, le gouvernement a ainsi demandé aux services de l'Etat de finaliser l'élaboration ou la révision de ces PPRL dans les meilleurs délais.

Outre les PIG et les PPR, l'Etat peut également prévoir l'institution d'autres types de servitudes qui seront annexées aux PLU(I). Il sera pris l'exemple des zones de mobilité des cours d'eau, lesquelles bien que non mobilisables à ce jour en matière de prévention des risques littoraux, n'en restent pas moins intéressantes dans le cadre d'un exercice prospectif (3°).

2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux, NOR : DEVP1119962C, p. 6-7).

¹⁹³³ LE CHALONY Nathalie, « La digue des Doreaux, un chantier de reconstruction vital pour Saint-Clément », *Ré à la Hune* [en ligne – consulté le 10 janvier 2015], 9 décembre 2015, n°129, <http://www.rheamarketing.fr/wp-content/uploads/2015/12/R%C3%A9-%20%C3%A0-la-Hune-%20-%20129.pdf>

¹⁹³⁴ La liste de ces PPRL figure au sein de la circulaire du 2 août 2011 (Circulaire du 2 août 2011 relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels littoraux, NOR : DEVP1113131C).

¹⁹³⁵ MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE, *Stratégie Nationale de Gestion des Risques d'Inondation (SNGRI)*, p. 11.

¹⁹³⁶ MARITON Hervé, *op.cit.*, p. 27.

¹⁹³⁷ Au 8 juillet 2015, 271 communes, sur les 303 prioritaires, sont couvertes par un PPRL prescrit, mais seulement 22 % d'entre elles disposent d'un PPRL opposable (i.e. approuvé ou appliqué par anticipation) (Cf. Instruction du Gouvernement du 23 octobre 2015 relative à l'achèvement de l'élaboration ou de la révision des plans de prévention des risques naturels littoraux prioritaires, MEDDE n° 2015/20 du 10 novembre 2015, NOR : DEVP1522831J).

¹⁹³⁸ Instruction du Gouvernement en date du 22 septembre 2014 relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2014-2015, NOR : DEVP1418634J, p. 2.

¹⁹³⁹ Instruction du Gouvernement du 23 octobre 2015 relative à l'achèvement de l'élaboration ou de la révision des plans de prévention des risques naturels littoraux prioritaires, MEDDE n° 2015/20 du 10 novembre 2015, NOR : DEVP1522831J.

3°) L'intérêt des zones de mobilité des cours d'eau : apport prospectif en matière de risques littoraux

En matière de prévention du risque d'inondation par crues ou ruissellement, l'Etat peut envisager la mise en place de servitudes d'utilité publique qui seront annexées au PLU(I). Il pourra s'agir des zones de mobilité des cours d'eau, envisagées à l'article L211-12 du code de l'environnement. Ces zones correspondent à la zone de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau en amont des zones urbanisées ou en zone estuarienne. Le fait de les grever d'une servitude par arrêté préfectoral permet à l'Etat de limiter le type de travaux pouvant y être réalisés, si besoin en les soumettant à une obligation de déclaration préalable. Il semble que ce mécanisme pourrait utilement servir l'effort de préservation d'espaces naturels tampons situés entre terre et mer : malheureusement, le cadre juridique actuel ne semble pas ouvrir la possibilité de les mobiliser face à un risque de submersion marine. Aussi peut-on proposer une rédaction de l'article L211-12 du code de l'environnement faisant apparaître la notion de « zone de mobilité du littoral »¹⁹⁴⁰ :

« I - Des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements sur des terrains riverains d'un cours d'eau ou de la dérivation d'un cours d'eau, ou situés dans leur bassin versant, dans une zone estuarienne, ainsi que sur le littoral.

Ces servitudes peuvent avoir un ou plusieurs des objets suivants :

[...] 3° - Créer ou restaurer des zones de mobilité du littoral ».

CONCLUSION DE SECTION 2

Par la mobilisation de différents outils, les documents d'urbanisme peuvent organiser la préservation des espaces naturels côtiers bénéfique à la prévention des risques littoraux. SCOT et PLU(I) pourront ainsi conjointement mobiliser la trame verte et bleue ainsi que les principes de la loi littoral pour favoriser le maintien en l'état naturel de zones de transition entre les aléas littoraux et les activités humaines. Les volets mer des SCOT littoraux pourront également être mobilisés à cette fin, de même que la limitation des possibilités d'urbanisation des zones naturelles ou agricoles et que l'institution et le respect de servitudes d'urbanisme telles que les PPRL ou les emplacements réservés.

¹⁹⁴⁰ Proposition également formulée par Bernard DROBENKO, « Risques littoraux : entre stratégie et droit », in LAMBERT Marie-Laure (dir.), *Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement (Ed.), [En ligne], Hors-série n°21, avril 2015, <http://vertigo.revues.org/15787>

CONCLUSION DE CHAPITRE 1

Guidés par un impératif de conciliation entre prévention des risques naturels et préservation de l'environnement, les documents d'urbanisme peuvent permettre une meilleure intégration des espaces naturels tampons dans l'aménagement du territoire. Reste aux décideurs publics le soin de se saisir des outils existants, pour construire et mettre en œuvre une véritable politique de gestion intégrée des zones côtières¹⁹⁴¹, intégrant la prise en compte du changement climatique.

Outre la limitation de l'exposition d'enjeux humains aux risques littoraux qui permet d'enrayer l'urbanisation progressive des espaces naturels côtiers, il existe par ailleurs une autre stratégie d'adaptation des territoires à la libre évolution du rivage. Il s'agit de la relocalisation des biens et activités, technique de prévention des risques qui consiste à reculer les infrastructures existantes pour les soustraire aux effets des aléas côtiers. La relocalisation se veut complémentaire de la soustraction de certaines zones à l'urbanisation développée ci-avant¹⁹⁴². Cette recomposition spatiale des territoires interroge par ailleurs le droit, notamment au regard de ses impacts sur les espaces naturels littoraux et rétro-littoraux (chapitre 2).

¹⁹⁴¹ MICHELOT Agnès, « Les risques naturels en zones côtières : de nouvelles perspectives à partir du droit de l'environnement ? », p. 31 : à la lecture des différents textes applicables au niveau européen, « *il apparaît que la GIZC constitue le cadre de référence pour réaliser une gestion préventive des risques* », au travers d'une incorporation de ce derniers « *dans les décisions de planification et d'investissement* ». – Voir également DROBENKO Bernard, « Risques naturels en zones côtières et perspectives en droit de l'urbanisme », p. 48-49. – Sur les lacunes dans la mise en œuvre d'une véritable GIZC, cf. DROBENKO Bernard, « Entre écosystèmes et territoires : quelle planification pour les espaces relevant de la GIZC ? », in DROBENKO Bernard (dir.), *Les territoires de GIZC : rénover la vision intégrée de la mer et du littoral*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement (Ed.), [En ligne], hors-série n°18, décembre 2013, <https://vertigo.revues.org/14251> <http://vertigo.revues.org/14271> - Voir enfin CALVET Fabrice, *op.cit.* p. 377 et s.

¹⁹⁴² DROBENKO Bernard, « Risques naturels en zones côtières et perspectives en droit de l'urbanisme », p. 53.

Chapitre 2/ L'adaptation aux risques littoraux par la recomposition spatiale des territoires : opportunité ou péril pour la préservation des espaces naturels ?

S'il est parfois possible de prévenir le risque par anticipation, en limitant l'exposition de nouveaux enjeux aux risques naturels, il arrive qu'un front de mer ait d'ores et déjà été bâti et qu'il faille alors composer avec l'existant. Deux possibilités se présentent alors. La première, précédemment abordée, consiste à faire barrage aux aléas littoraux par des systèmes de défense. La seconde possibilité, qui sera développée ici, s'inscrit pour sa part dans une logique d'acceptation de la mouvance naturelle des littoraux et des risques qu'ils comportent : il s'agit de la relocalisation des biens et activités humaines, ou, autrement dit, du déplacement des enjeux menacés plus en arrière des terres, vers un espace non soumis aux risques littoraux. La recomposition spatiale induite par cette démarche est susceptible de concerner deux espaces distincts, à savoir l'espace littoral soumis au risque climatique qui sera déconstruit (section 1), et l'espace rétro littoral potentiellement soumis à la pression urbanistique « du recul » (section 2).

Section 1) L'impact de la recomposition spatiale sur les espaces naturels littoraux

La recomposition spatiale, également appelée relocalisation des biens et activités humaines constitue à la fois une opportunité et un défi pour les communes et intercommunalités littorales. Ce concept, empreint de bon sens, s'inscrit dans une optique de gestion du risque à long terme et ouvre certaines opportunités pour la préservation des espaces naturels constitués de terrains autrefois bâtis, et qui pourraient à l'avenir être « déconstruits » (§1). Toutefois, il ne saurait être vu comme une solution généralisable à l'ensemble des territoires à risques : au-delà des difficultés de mise en œuvre pratiques qui se révèlent parfois insurmontables sur les littoraux les plus urbanisés, le concept pose en outre question d'un point de vue juridique et suscite d'ambitieuses réflexions doctrinales. Il est alors intéressant d'examiner quels pourraient être les futurs de la relocalisation, et quels seraient leurs impacts sur la préservation des espaces naturels littoraux (§2).

§1) La recomposition spatiale à l'heure actuelle, une stratégie long termiste, favorable à l'extension des espaces naturels littoraux

S'inscrivant sur un temps long, la recomposition spatiale constitue une réponse pérenne à la problématique de la gestion des risques littoraux (A). Elle est par ailleurs plutôt favorable aux espaces naturels littoraux (B).

A/ Une stratégie de gestion des risques littoraux à long terme

En un sens, le concept de recomposition spatiale, ou de relocalisation des biens et activités humaines pourrait être rapproché des opérations de « transplantation d'espèces » réalisées dans un cadre de compensation environnementale. En effet, tandis que la relocalisation consiste en un déplacement de l'Homme face à une menace d'origine naturelle, la transplantation va reposer sur le principe d'un déplacement d'éléments naturels face à une menace d'origine anthropique sur le biotope d'origine. Aussi, les deux mécanismes obéissent à une logique semblable, quoiqu'inversée dans le rapport Homme-Nature¹⁹⁴³. Partant de cela, et si l'on accepte l'idée que l'Homme puisse être rétabli dans l'ordre naturel des choses, le concept de relocalisation n'est finalement pas si novateur : intervenant à l'issue de réflexions ayant mis en exergue l'impossibilité d'un évitement ou d'une réduction d'un futur dommage à un coût raisonnable, il constitue une solution de repli à des fins de préservation.

Cette idée de délaissement des espaces les plus exposés aux aléas côtiers a germé plutôt tardivement dans les esprits. En France, Roland Paskoff fut l'un des premiers à évoquer, en 1985, « le recul stratégique » en tant que stratégie d'adaptation au risque d'érosion¹⁹⁴⁴. En 2004, le rapport EuroSION reprenait cette même idée¹⁹⁴⁵, qui fut par la suite retranscrite au sein de l'ouvrage « la gestion du trait de côte » publié par le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer (MEEDDM) dans le cadre du Grenelle de la Mer au cours de l'année 2009¹⁹⁴⁶. Au moment de la présentation de l'ouvrage, le ministère se prononçait alors en ces termes : « *le Grenelle de la Mer recommande d'approfondir une option jusqu'à présent peu mise en œuvre en France, c'est-à-dire l'organisation du recul stratégique des activités implantées en bordure de rivage* »¹⁹⁴⁷. En 2011, le Plan National d'Adaptation au Changement Climatique 2011-2015 réitérait cette préconisation¹⁹⁴⁸, de même que le rapport rendu par le député Alain Cousin pour une stratégie nationale de gestion du

¹⁹⁴³ Dans le cas où l'on part du postulat que l'Homme doit être considéré comme étant « hors Nature ».

¹⁹⁴⁴ PASKOFF Roland, « L'homme et l'érosion des plages, une nouvelle réponse : le recul stratégique », in ADERMA, BORDOMER, *Actes du colloque d'Océanologie Côtière*, Bordeaux, ADERMA (Ed.), 8-11 octobre 1985, p. 163-171.

¹⁹⁴⁵ COMMISSION EUROPEENNE, *Vivre avec l'érosion côtière en Europe : espaces et sédiments pour un développement durable – bilan et recommandations du projet EuroSION*, Bruxelles, Commission européenne (Ed.), 10 mai 2004 [en ligne – consulté le 15 avril 2015], 56 p., http://www.euroSION.org/reports-online/part1_fr.pdf

¹⁹⁴⁶ MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER (MEEDDM), *La gestion du trait de côte*, Paris, Quae (Ed.), Collection Savoir Faire, 2010, p. XI : « *il apparaît aujourd'hui indispensable d'étudier résolument, dans une optique de gestion durable du trait de côte vis-à-vis du risque d'érosion ou de submersion marine, toutes les options stratégiques de défense contre la mer, y compris, le cas échéant, celle d'accepter le recul des constructions ; il serait en effet illusoire de vouloir lutter à tout prix contre un phénomène naturel quand il n'y pas d'enjeu notable sur les activités humaines ou économiques* ».

¹⁹⁴⁷ MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER (MEEDDM), *A l'interface entre terre et mer : la gestion du trait de côte*, Paris, MEEDDM (Ed.), 2009, p. 28.

¹⁹⁴⁸ MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DU TRANSPORT ET DU LOGEMENT (MEDDTL), *Plan national d'adaptation au changement climatique 2011-2015*, p. 165 : « *il est recommandé d'étudier les options de recul stratégique et de restauration du fonctionnement naturel comme alternative au maintien du trait de côte par des ouvrages de protection* ».

trait de côte, lequel soulignait « *l'opportunité budgétaire dans une perspective de long terme* » présentée par ce type d'opération, ainsi que ses « *avantages environnementaux* »¹⁹⁴⁹.

Au-delà de ces mentions éparses, il est à noter que la loi « Barnier » du 2 février 1995¹⁹⁵⁰ a indirectement participé au rayonnement de la notion en émettant l'idée selon laquelle en présence d'un phénomène naturel ne pouvant pas raisonnablement être contenu, il appartient à l'Homme de reculer et de s'organiser en conséquence¹⁹⁵¹. Ce texte législatif envisage ainsi en son article 11 le recours à la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique en présence de certains risques naturels majeurs menaçant gravement les vies humaines, sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation. Bien que n'ayant pas envisagé le cas de la submersion marine à l'époque, ce raisonnement pose les prémisses d'une certaine acceptation du risque, et rejoint la logique d'un déplacement des populations vulnérables dans les configurations les plus dangereuses.

Au fil des années, la terminologie employée a évolué et l'expression de « relocalisation des biens et activités » a peu à peu supplanté celle de « recul stratégique », jugée trop technocrate et ne permettant pas, comme souligné par le rapport du député Alain Cousin, « *d'inscrire la démarche dans une dynamique de recomposition spatiale* »¹⁹⁵². Cette dernière locution rend en effet bien compte de la diversité et de la complexité des opérations de relocalisation qui peuvent être réalisées à l'échelle de la parcelle ou sur d'autres terrains, concerner une ou plusieurs habitations, de gabarit et de fonctionnalité différente (résidence principale ou secondaire), etc. Il pourra par ailleurs être utile d'intégrer une distinction entre « relocalisation verticale », qui consisterait en un micro-retrait sur pilotis¹⁹⁵³, et « relocalisation horizontale », qui désignerait un déplacement vers un autre terrain d'assiette. Les développements ci-après se concentreront sur cette seconde notion.

Si la relocalisation des biens et activités se révèle pertinente dans certaines configurations territoriales, il convient de garder à l'esprit que cette stratégie n'est pas transposable partout. Aussi peut-on reprendre les propos du député Jean-Louis Léonard, lequel écartait suite à la tempête Xynthia, « *la doctrine généralisée d'un « repli stratégique »* »¹⁹⁵⁴, doctrine relevant dans certains cas du domaine de l'utopie. L'on pourrait en effet difficilement imaginer de laisser libre cours aux évolutions du rivage au droit d'agglomérations côtières telles que Nice,

¹⁹⁴⁹ L'auteur relève que les avantages environnementaux visés se présentent notamment « *sur les côtes à falaise, puisque l'érosion des falaises peut alimenter en sédiments des portions de rivages situées à l'aval des transits littoraux* » (Cf. COUSIN Alain, *op.cit.*, p. 29).

¹⁹⁵⁰ Loi n° 95-101, du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n° 29 du 3 février 1995, page 1840.

¹⁹⁵¹ DOZE Elodie, « Le changement climatique et les propriétés du Conservatoire du littoral », in LAMBERT Marie-Laure (dir.), *Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation*, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement (Ed.), [En ligne], Hors-série 21, avril 2015, <http://vertigo.revues.org/15778>

¹⁹⁵² *Ibid.*, p. 6.

¹⁹⁵³ Sur la notion de micro-retrait, Cf. Entente Interdépartementale pour la Démoustication en Méditerranée (ENTENTE INTERDEPARTEMENTALE POUR LA DEMOUSTICATION DU LITTORAL MEDITERRANEEN (EID), *Etat des lieux sur le recul stratégique – phase 1 : définition CPER 2007-2013 – Module 2 : stratégies d'adaptation*, Montpellier, EID (Ed.), juin 2010, 23 p.).

¹⁹⁵⁴ LEONARD Jean-Louis, *Rapport d'information présenté pour la mission d'information sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia*, Paris, Assemblée Nationale (Ed.), juillet 2000, p. 51.

qui se trouve engoncée entre mer et montagne, et dépourvue de réelle latitude quant à la mise en place d'une stratégie globale de recul des immeubles situés en front de mer.

Il convient enfin de relever que la mise en œuvre de la démarche reste délicate. Si la relocalisation est le fruit d'une réflexion rationnelle, son application peut se heurter à de fortes contraintes sociales¹⁹⁵⁵. Selon Monique Pétard, vice-présidente du conseil départemental de l'Hérault, il convient alors d'informer au mieux les habitants concernés sur les réalités littorales, et d'évacuer le catastrophisme par un autre récit¹⁹⁵⁶. Comme le relève très justement Odile Marcel, philosophe, « *il est difficile de gouverner les Hommes avec une culture chirurgicale qui consiste à annoncer qu'on va les amputer* ». Aussi, « *si l'on veut faire avancer les gens, il faut leur proposer un nouvel imaginaire, de nouvelles ambitions, de nouvelles valeurs* »¹⁹⁵⁷. La relocalisation des biens et activités n'est en effet pas synonyme de disparition, de renoncement : créatrice d'opportunités, elle permet au contraire d'évoluer « vers de nouveaux rivages »¹⁹⁵⁸, de faire émerger de nouveaux usages du territoire, une nouvelle biodiversité, etc¹⁹⁵⁹.

Il existe à ce jour plusieurs projets de relocalisation à l'étude, initiatives encouragées par l'Etat. Un appel à projet ministériel intitulé « *Vers la relocalisation des activités et des biens – 5 territoires en expérimentation* » a été lancé en 2012 par le MEDDE, conformément aux préconisations du rapport produit par le député Alain Cousin en 2011¹⁹⁶⁰. Un séminaire de lancement s'est tenu le 14 février 2013 et, à l'issue de deux années de travaux, la restitution a eu lieu le 30 juin 2015¹⁹⁶¹. Les réflexions menées à l'échelle des cinq territoires

¹⁹⁵⁵ Voir notamment ANDRE Camille, SAUBOUA Paul, REY-VALETTE Hélène et SCHAUNER Gaëlle, « Acceptabilité et mise en œuvre des politiques de relocalisation face aux risques littoraux : perspectives issues d'une recherche en partenariat », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], mai 2015, vol. 15, n°1, <http://vertigo.revues.org/16074> . – Voir aussi GATANIOU Delphine, « *Etude de la perception sociale du recul stratégique face aux risques côtiers en Languedoc-Roussillon* », Mémoire de Master 2 Gestion des Littoraux et des Mers, Université Montpellier I, 2011, 324 f.

¹⁹⁵⁶ Intervention de Monique PETARD lors du colloque organisé par le Conservatoire du littoral sur le changement climatique (CONSERVATOIRE DU LITTORAL, « *Le littoral face au changement climatique : subir ou s'adapter ? L'approche du Conservatoire du littoral* », Colloque des 5 et 6 décembre 2012, Montpellier).

¹⁹⁵⁷ Intervention d'Odile MARCEL lors du colloque organisé par le Conservatoire du littoral sur le changement climatique (Idem).

¹⁹⁵⁸ Terminologie empruntée à Louis LE PENSEC (LE PENSEC Louis, *Vers de nouveaux rivages – sur la refondation du Conservatoire du littoral*, Paris, La Documentation Française (Ed.), Collection des Documents Officiels, juillet 2001, 207 p.).

¹⁹⁵⁹ Voir en ce sens CONSERVATOIRE DU LITTORAL, « *Retours sur investissement : la contribution des espaces naturels littoraux à l'économie des territoires* », Colloque des 22 et 23 janvier 2014, La Rochelle.

¹⁹⁶⁰ COUSIN Alain, *op.cit.*, p. 11. Parmi les propositions d'actions le député suggère de : « *préparer la mise en œuvre de l'option « relocalisation des activités et des biens » dans une dynamique de recompositions territoriales* » au travers du lancement « *[d'] un appel à projets « relocalisation des activités et des biens » pour identifier les territoires volontaires* » et de l'élaboration « *[d'] un guide national portant sur les éléments de doctrine et de méthodologie* ».

¹⁹⁶¹ MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE (MEDDE), *Vers la relocalisation des activités et des biens : cinq territoires en expérimentation, Actes du séminaire national de restitution du 30 juin 2015*, Paris, MEDDE (Ed.), 2015, 79 p., http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/AAPR_ActesS_R_mininaire20150630_V20160205_cle01dc58.pdf

Un guide de recommandations issu de la capitalisation des 5 expériences devrait être diffusé. C'est d'ailleurs l'une des préconisations reprise par le comité de suivi de la stratégie nationale de gestion du trait de côte (COMITE DE SUIVI DE LA STRATEGIE NATIONALE DE GESTION DU TRAIT DE COTE, *op.cit.*, p. 16).

sélectionnés¹⁹⁶² devaient s'affranchir des contraintes législatives et réglementaires, pour parvenir à l'émergence d'une vision de projet¹⁹⁶³. Il est intéressant de constater que certains porteurs de projets ont été amenés à intégrer la composante « espaces naturels » dans leur vision de territoire : à Lacanau, l'architecte Frédéric Bonnet image ainsi la dé-densification d'un bourg littoral, laquelle se couplerait de l'aménagement d'un vaste parc dunaire¹⁹⁶⁴.

Stratégie de gestion du risque à long terme, la recomposition spatiale se révèle favorable aux espaces naturels littoraux (B).

B/ Un cadre juridique actuel favorable à l'extension des espaces naturels littoraux

Aujourd'hui, des voix s'élèvent afin d'encourager les dispositifs favorisant l'éloignement des biens et activités humaines des zones exposées aux aléas littoraux : il a par exemple été proposé de revenir sur la règle selon laquelle les indemnités « cat nat » ne peuvent être utilisées que pour la reconstruction sur site des bâtiments sinistrés¹⁹⁶⁵. Cette disposition permettrait notamment d'inciter les relocalisations volontaires. Il apparaît cependant que même en cas de menace avérée, ou de sinistre déjà vécu, les populations ne sont souvent pas disposées à délaisser leur bien, pour diverses raisons parmi lesquelles l'attachement, le manque de moyens financiers, ou encore le déni du risque. Aussi, il appartient parfois à la puissance publique d'initier la décision, voire d'imposer la relocalisation.

Quelques rares opérations de relocalisation des biens et activités ont d'ores et déjà été mises en œuvre en France¹⁹⁶⁶. La plupart consistent en des opérations de dépoldérisation et ne

Un nouvel appel à projet devrait également suivre, avec un accompagnement des collectivités par une équipe pluridisciplinaire (idem.).

¹⁹⁶² À savoir la Côte Aquitaine (Lacanau, La Teste-de-Buch, Labenne), et les communes d'Hyères, Vias, Ault et Petit-Bourg.

¹⁹⁶³ Voir en ce sens les propos tenus par Agnès VINCE, sous-directrice du littoral et des milieux marin au sein de la DGALN/DEB, lors du séminaire de restitution à mi-parcours : « *La temporalité de nos travaux d'aujourd'hui, c'est aussi cela : se permettre, à un moment donné, de s'extraire momentanément de ce que représente l'analyse rationnelle de difficultés dont les porteurs de projets sont parfaitement conscients. Le rôle de l'État n'a pas été d'analyser point par point l'ensemble des règlements et de cocher toutes les cases de ce qui a été fait ou pas fait, mais, en toute hypothèse, d'insuffler une dynamique collective où les collectivités et l'État assument ensemble une forme de besoin d'aller de l'avant dans l'élaboration d'un projet collectif dont la mise en œuvre ultérieure passera probablement nécessairement par du réglementaire* ».

¹⁹⁶⁴ MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE (MEDDE), *Vers la relocalisation des activités et des biens : cinq territoires en expérimentation, Actes du séminaire national de restitution du 30 juin 2015*, p. 31.

¹⁹⁶⁵ Proposition d'intégration d'un nouvel article L. 125-7 du code des assurances figurant au sein du projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, enregistré à la présidence du Sénat le 3 avril 2012 (voir sur ce point MULOT Vanessa, « Le droit à l'épreuve de la tempête Xynthia », in LAMBERT Marie-Laure (dir.), *Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation*, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement (Ed.), [En ligne], Hors-série 21, avril 2015, <http://vertigo.revues.org/15778>).

¹⁹⁶⁶ Il convient de souligner que si des initiatives du même type ont été prises dans d'autres États, à l'instar de la Grande-Bretagne ou des États-Unis, d'autres pays ne se sont pas encore ouverts à l'idée de relocalisation. La relocalisation n'est par exemple pas du tout encouragée, ni même envisagée en Espagne où l'on privilégie encore la défense dure contre la mer, et, de plus en plus, le rechargement sableux (propos tenus par Maria TROS DE LLARDUYA lors de sa présentation « L'étude du risque de tempête marine dans la province d'Alicante,

visèrent que des secteurs à faible enjeux, ne posant ainsi pas de difficulté particulière¹⁹⁶⁷. Certaines se révélèrent cependant plus ambitieuses, et de fait, plus complexes, à l'instar des initiatives menées à Criel-sur-Mer ou dans plusieurs communes de Vendée et Charente-Maritime après Xynthia. Se pose la question de savoir quelles conséquences peuvent comporter de telles opérations sur les espaces naturels littoraux. Il apparaît qu'en l'état actuel du droit, les relocalisations conduisent le plus souvent à étendre les parts de territoires dévolues aux espaces naturels. Les mécanismes juridiques existants permettent en effet aux acteurs de la gestion des espaces naturels d'acquérir ou de récupérer directement des terrains menacés par les risques littoraux, même lorsque ces derniers sont occupés (1), de renaturer d'éventuels terrains délaissés du fait de la relocalisation (2), et d'assurer une préservation de ces terrains à long terme (3).

1) Cadre juridique permettant l'acquisition ou la récupération de terrains naturels menacés

Les acteurs de la gestion des espaces naturels peuvent participer aux opérations de relocalisation en devenant directement propriétaires de certains ensembles naturels menacés comportant des éléments bâtis. Le mécanisme d'acquisition amiable permet ce type d'action (a). Il en est de même de l'incorporation au domaine public maritime de terrains submergés (b).

Espagne, à travers la presse », au cours du colloque organisé par le laboratoire LETG-Nantes-Geolittomer (« *Risques littoraux et maritimes* », Colloque du 7 juin 2013, Nantes).

De même, dans le cadre du programme national pour la protection du littoral tunisien, un appel d'offre international a été lancé afin d'envisager la mise en œuvre d'actions novatrices et peu impactantes pour le milieu sur six zones littorales préalablement identifiées : sur les six projets retenus, cinq conjuguent rechargement sableux et ouvrage de défense contre la mer et un seul propose une initiative réellement novatrice consistant en la création de plages suspendues par la réalisation d'alvéoles sous-marines rechargées par du sable (Littoral de Rafraf). Aucun n'envisage l'hypothèse de la relocalisation (Cf. site de l'Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral Tunisien (APAL) : <http://www.apal.nat.tn>).

¹⁹⁶⁷ Les opérations de dépoldérisation furent réalisées à Mortagne-sur-Gironde, sur le domaine de Graveyron, à Mollenel, sur l'île de Noirmoutier (polder de Sébastopol) et en baie des Veys (polder de Carmel), et à Crozon (polder de l'Aber de Crozon), Cf. ANDRE Camille, SAUBOUA Paul, REY-VALETTE Hélène, SCHAUNER Gaëlle, *Quelles stratégies d'adaptation des territoires littoraux à la montée du niveau de la mer ? Modalités de mise en œuvre et de financement de la relocalisation des activités et des biens (SOLTER)*, EID Méditerranée, UMR LAMETA, Syndicat Mixte de la Baie de Somme (Eds.), novembre 2014, p. 4.

a) Une implication directe des acteurs de la gestion des espaces naturels au travers du mécanisme d'acquisition amiable

Le mécanisme de l'acquisition foncière peut être mis au profit d'opérations de relocalisation de différentes manières, en dehors ou dans le cadre du dispositif créé par la loi Barnier¹⁹⁶⁸.

Afin d'acquérir des biens exposés aux risques littoraux, et de participer de ce fait à la protection des personnes propriétaires qui y vivent ou y exercent leur activité, les acteurs de la gestion des espaces naturels peuvent décider d'initier une action foncière progressive, s'inscrivant dans un temps long, au gré des opportunités. Cette action, réservée aux situations dans lesquelles la réalisation du dommage n'est pas encore trop proche dans le temps¹⁹⁶⁹, pourra les amener à être force de proposition en se rapprochant des propriétaires concernés pour leur faire une offre d'acquisition amiable. L'intervention par acquisition amiable connaît toutefois certaines limites en ce qu'elle intervient au gré des opportunités, de l'état du marché foncier, etc. Il est donc possible de se trouver dans un contexte dans lequel les propriétaires de parcelles menacées ne souhaitent tout simplement pas vendre. Outre la limite tenant au caractère d'opportunité, le recours à l'acquisition amiable suppose de disposer d'une trésorerie conséquente : il peut ainsi arriver qu'une acquisition ne soit pas menée à bien par manque de moyens financiers, ou qu'un acteur préfère acquérir un bien plutôt qu'un autre en raison des ressources dont il dispose.

En cas de ressources insuffisantes, les acteurs de la gestion des espaces naturels peuvent également solliciter l'intervention d'une commune, d'un groupement de communes ou de l'Etat, lesquels pourront engager des démarches d'acquisitions amiables au titre du fonds Barnier. Cette acquisition amiable, prévue par l'article L561-3 du code de l'environnement, peut intervenir en présence d'un bien exposé à un risque prévisible de mouvements de terrain ou de submersion marine menaçant gravement des vies humaines, à condition que le prix de l'acquisition s'avère moins coûteux que les moyens de sauvegarde et de protection des populations. Elle peut également être utilisée pour les biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés, sous réserve que les terrains acquis soient rendus inconstructibles dans un délai de trois ans, lorsque ces biens ont été sinistrés à plus de la moitié de leur valeur et indemnisés en application de l'article L. 125-2 du code des assurances.

Sans passer par le mécanisme d'acquisition amiable, l'Etat, pris en tant qu'acteur de la gestion des espaces naturels, peut également devenir propriétaire de certains espaces littoraux exposés aux risques d'érosion et de submersion marine par le biais du phénomène d'incorporation au domaine public maritime (b).

¹⁹⁶⁸ Loi n° 95-101, du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n° 29 du 3 février 1995, page 1840.

¹⁹⁶⁹ En présence d'un risque imminent, il convient par contre d'acquérir vite, en forçant les réticences si besoin : les acquisitions financées par le fonds de prévention des risques naturels majeurs et l'expropriation pour cause d'utilité publique se présenteront alors comme des outils plus adéquats.

b) Une implication indirecte des acteurs de la gestion des espaces naturels littoraux au travers de l'incorporation au domaine public maritime

Les risques littoraux participent à l'intégration de certaines espaces, bâtis ou non bâtis, au domaine public maritime naturel (1°). Cette incorporation, résultante d'un phénomène naturel, n'ouvre par principe aucun droit à indemnisation (2°).

1°) L'incorporation au domaine public maritime naturel

En vertu de l'article L2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques, le domaine public maritime naturel de l'Etat comprend notamment le sol et le sous-sol de la mer territoriale, le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer, ainsi que les lais et relais de mer constitués à compter du 1er décembre 1963, ou faisant partie du domaine privé de l'Etat à la même date. Au regard de cette définition, il apparaît que les phénomènes de submersion marine et d'érosion côtière peuvent conduire à l'incorporation de certains espaces au domaine public maritime.

En présence d'une submersion permanente, les terrains intégreront en effet, selon la configuration territoriale, le sol ou sous-sol de la mer territoriale ou le sol ou sous-sol d'un étang salé communiquant avec la mer.

En présence d'une submersion temporaire, on se trouvera face à un relai de mer. Tandis que les lais de mer désignent les terres nouvelles formées par le dépôt d'alluvions sur le rivage, les relais de mer visent les terrains qui émergent lorsque la mer les abandonne en se retirant¹⁹⁷⁰, de manière naturelle ou artificielle¹⁹⁷¹. L'intégration des lais et relais au sein du DPM n'est pas très ancienne puisqu'elle fut réalisée au travers de la loi n°63-1178 du 28 novembre 1963¹⁹⁷². Aussi jusqu'à une époque récente, les propriétaires de terrains littoraux pouvaient encore récupérer la propriété de biens autrefois recouverts, puis découverts par la mer avant la fin de l'année 1963¹⁹⁷³. Il sera cité à titre d'illustration la décision de la Cour de Cassation du 23 juin 1972 rendue dans le cadre de l'affaire dite de « l'étang Napoléon »¹⁹⁷⁴. En l'espèce, l'étang Napoléon, situé sur la commune d'Arles dans les Bouches-du-Rhône, avait été acquis par une société au cours de l'année 1824. En 1872, suite à une violente tempête qui détruisit le cordon littoral, la mer Méditerranée rejoint l'étang qui intégra alors le domaine public maritime, propriété de l'Etat. Cependant en 1942, le cordon littoral se reconstitua de manière naturelle et l'étang se trouva à nouveau déconnecté des eaux marines : la société ayant acquis l'étang en 1824 saisit alors le juge civil d'une action en restitution de propriété. Déboutée en

¹⁹⁷⁰ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Précis, 6ème édition, 2011, p. 427.

¹⁹⁷¹ CE, 29 nov. 1978, Bessière, n°03-863 : « si, à partir de 1971, lesdites parcelles ont été soustraites à l'action du flot par un ouvrage édifié par la commune, elles doivent être regardées comme un relai de la mer qui, ayant été acquis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 28 novembre 1963, a le caractère d'un « relai futur » au sens de l'article 1er précité de cette loi ».

¹⁹⁷² Loi n°63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, JORF du 29 novembre 1963, page 10643.

¹⁹⁷³ CE, 19 fév. 1986, n°54407.

¹⁹⁷⁴ Cass. Ass. Plén., 23 juin 1972, Société civile et agricole du They de Roustan c/ Directeur général des impôts, n°70-12.960.

appel, elle obtint finalement gain de cause devant la Cour de Cassation, laquelle estima que rien ne s'opposait à ce qu'il soit fait droit à cette revendication au regard du caractère perpétuel de la propriété figurant à l'article 544 du code civil. Cette décision fut critiquée¹⁹⁷⁵ dans le sens où seul le juge administratif aurait dû être à même de se prononcer sur la consistance du domaine public maritime. En tout état de cause, le Conseil d'Etat aurait été amené à conclure que le relai en question ne pouvait pas être considéré comme appartenant au DPM en raison de sa date de constitution, laquelle était bien antérieure au 1^{er} décembre 1963.

Une décision semblable à celle de « l'étang Napoléon » ne pourrait plus être rendue à l'heure actuelle, même en présence d'un relai constitué avant le 1^{er} décembre 1963 : le nouvel article 2227 du code civil, en sa rédaction de 2008¹⁹⁷⁶, prévoit en effet que les actions réelles immobilières se prescrivent par trente ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer. A ce jour, la propriété d'un terrain submergé de manière permanente par les eaux revient ainsi systématiquement à l'Etat, sans possibilité de retour en arrière. Cette règle s'applique même dans le cas où la submersion aurait été causée par la destruction, du fait de l'administration, d'une digue érigée sur le DPM¹⁹⁷⁷.

L'incorporation des relais de mer au domaine public maritime n'ouvre par ailleurs, par principe, aucun droit à indemnisation (2°).

2°) Le principe d'absence d'indemnisation du fait de l'incorporation au DPM

Au travers de l'incorporation, l'Etat récupère ainsi des espaces naturels ou ayant vocation à être renaturés, et ce, à moindre frais puisque ce mécanisme n'ouvre pas de droit à indemnisation à l'égard des propriétaires dépossédés. Ce dernier point a été réaffirmé, et jugé conforme à la Constitution, au travers d'une décision en date du 24 mai 2013¹⁹⁷⁸. Le litige ayant donné lieu à la question préjudicielle de constitutionnalité (QPC) dont a eu à connaître le Conseil Constitutionnel, opposait une société civile immobilière (SCI) aux services de l'Etat. La SCI avait procédé à des dépôts de roches, de terres et de déchets du bâtiment et travaux publics au droit d'une parcelle cadastrale voisine de la mer accueillant un camping. Ces travaux, effectués sur des terres d'ores et déjà acquises au DPM par le jeu de l'incorporation, devaient permettre de ralentir la progression de la mer, et d'empêcher l'incorporation au domaine public maritime des terres n'ayant pas encore été submergées.

¹⁹⁷⁵ REZENTHEL Robert, VANTORRE Florence, « Domaine public maritime », *J. CL. Propriétés publiques*, fasc. 44, 26 janvier 2012, point n°21.

¹⁹⁷⁶ Issu de l'article 1^{er} de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, JORF n°0141 du 18 juin 2008, page 9856, texte n°1.

¹⁹⁷⁷ CE, 18 juin 1976, Ménard et Dame Pujol, n° 95115 (la destruction de la digue résultait ici d'évènements de guerre) : « *en rejetant la demande des requérants tendant à faire reconnaître par l'autorité administrative que les limites du domaine public maritime, au droit de leur propriété, étaient celles qui résultaient d'une délimitation antérieure à la destruction de la digue, l'autorité administrative a fait une exacte application des dispositions relatives à la détermination des bords et rivages de la mer* ».

¹⁹⁷⁸ C.C., 24 mai 2013, déc. n°2013-316 QPC, SCI Pascal et autres : JurisData n°2013-010063.

Il est à noter que par le passé, le Conseil d'Etat avait refusé par deux fois de saisir le Conseil Constitutionnel sur la question de la constitutionnalité du mécanisme d'incorporation d'une propriété au DPM sans indemnisation, pur défaut de caractère sérieux. – Voir en ce sens CE, 2 déc. 2010, Mme A., n° 340555 ; CE, 13 juill. 2011, SNC Defour et Cie., n°347529.

Face à ces travaux effectués sans autorisation sur le domaine public maritime, les services de l'Etat dressèrent une contravention de grande voirie et obtinrent devant le juge administratif la remise en état du site. Saisie en appel, la CAA de Marseille posa la question de la conformité à la Constitution de l'article L2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques. Cette question fut relayée par le Conseil d'Etat¹⁹⁷⁹. Les requérants invoquaient notamment une atteinte aux articles 2¹⁹⁸⁰ et 17¹⁹⁸¹ de la DDHC, en avançant le fait que la définition de la limite du DPM donnée par la loi camouflait en réalité une expropriation sans versement d'indemnité¹⁹⁸². Les requérants soutenaient également une atteinte à l'article 16¹⁹⁸³ de la DDHC du fait de l'automatisme de l'incorporation. Face à ces arguments, le Conseil Constitutionnel rendit une décision de conformité, assortie d'une réserve d'interprétation. Le Conseil considéra en premier lieu qu'en posant les limites du DPM, le législateur n'avait fait que « *procéder à une définition des espaces pouvant faire l'objet d'une propriété privée, [...] exerçant ainsi la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution* »¹⁹⁸⁴. Les sages retinrent qu'en outre, la définition posée ne donnait pas de « *réelle prise à l'Administration sur la progression éventuelle de ce domaine public* », soulignant ainsi l'absence d'acte de volonté de la puissance publique conduisant à une privation de propriété¹⁹⁸⁵. Sur ce point, il convient en effet de souligner que l'incorporation au DPM est automatique, même en l'absence de délimitation officielle. Un décret du 29 mars 2004¹⁹⁸⁶ précise en ce sens que la délimitation se borne à dresser le constat de l'existant¹⁹⁸⁷. Le moyen tenant à la violation de

¹⁹⁷⁹ CE, 13 mars 2013, décision de renvoi n°2013-316 QPC, n°365115.

¹⁹⁸⁰ Article 2 de la DDHC : « *le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression* ».

¹⁹⁸¹ Article 17 de la DDHC : « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

¹⁹⁸² « *Les requérants faisaient valoir que l'indemnisation de la perte de propriété au profit d'une personne publique est une obligation constitutionnelle, dont la méconnaissance ne saurait être justifiée par le fait que le transfert de propriété résulte d'un événement naturel* » (CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Commentaire de la décision C.C., 24 mai 2013, déc. n°2013-316 QPC, SCI Pascal et autres, p. 7, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013316QPCccc_316qpc.pdf).

¹⁹⁸³ Article 16 de la DDHC : « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution* ».

¹⁹⁸⁴ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Commentaire de la décision C.C., 24 mai 2013, déc. n°2013-316 QPC, SCI Pascal et autres, p. 11.

¹⁹⁸⁵ *Idem*.

Voir également l'article de Jean-Philippe BROUANT, lequel souligne le fait que l'incorporation au DPM étant le résultat d'un processus naturel, les biens nouvellement entrés au sein du DPM ne sauraient être vendus ou expropriés (BROUANT Jean-Philippe, « A propos des suites de la tempête Xynthia : petits arrangements avec les constructions illégales », *Annales de Géographie*, juin 2014, n°700, p. 1387 : « *le contrat d'achat par l'État d'un bien construit sur le domaine public maritime devrait être considéré comme nul dans la mesure où il serait sans cause : le contrat porte en effet sur un bien dont l'État est déjà propriétaire [...]. Pour ce qui est de l'expropriation de constructions réalisées sur le domaine public maritime, le fait que l'État en soit considéré comme propriétaire interdit théoriquement la possibilité d'avoir recours à cette procédure. Cela reviendrait en fait à ce qu'il s'exproprie lui-même* »).

¹⁹⁸⁶ Décret n° n°2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières, JORF n°76 du 30 mars 2004 page 6079, texte n°41.

¹⁹⁸⁷ Pour cela, il peut être procédé de deux manières. Le principe posé par le décret n°2004-309 du 29 mars 2004 est celui de la délimitation administrative. L'article 1^{er} du décret prévoit en effet que la procédure de délimitation est conduite, sous l'autorité du préfet, par le service de l'Etat chargé du domaine public maritime (c'est-à-dire le service mer et littoral des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)). Elle est réalisée à partir d'observations opérées sur les lieux ou d'informations fournies par des procédés scientifiques (traitement de

l'article 16 de la DDHC fut également écarté, le Conseil considérant que les diverses voies de recours contre la délimitation du DPM suffisent à garantir le droit des propriétaires de terrains littoraux : sur ce point, le Conseil évoque la possibilité d'évoquer une exception d'illégalité, la possibilité de contester les actes pris sur le fondement de la délimitation, ou encore la possibilité d'introduire une action en revendication de propriété¹⁹⁸⁸. Est également mentionnée la possibilité de réclamer une indemnisation dans le cas où l'incorporation découlerait d'une absence d'entretien, de la destruction d'ouvrages de protection ou de la construction d'un nouvel ouvrage par la puissance publique. Le fondement de l'action serait alors celui du défaut d'aménagement et d'entretien normal d'un ouvrage public entraînant une charge spéciale et exorbitante pour un administré, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi¹⁹⁸⁹. Le Conseil souligne enfin la possibilité donnée aux propriétaires littoraux d'anticiper et de demander l'autorisation de se protéger, sur le fondement de la loi de 1807, pour éviter une future incorporation¹⁹⁹⁰.

A l'exposé de ces éléments de conformité, le Conseil assortit son analyse d'une réserve d'interprétation : celle-ci concerne les cas dans lesquels des ouvrages protégeant des propriétés privées se retrouveraient eux-mêmes incorporés au DPM. Dans cette hypothèse, le Conseil considère qu'il ne serait pas conforme à la Constitution de demander leur destruction aux frais des anciens propriétaires en sachant que l'opération conduit à la perte des propriétés protégées¹⁹⁹¹. Dans ce cas, l'Administration devra alors choisir entre la destruction de l'ouvrage, à ses propres frais, ou dans la régularisation de ce dernier, au travers de la délivrance d'un titre d'occupation du domaine public. Elle n'est cependant en aucun cas tenue de maintenir les ouvrages. En effet, la loi du 16 septembre 1807¹⁹⁹² est claire sur ce point : l'Etat n'a pas l'obligation d'assurer la protection des propriétés privées contre les flots. Par ailleurs, même lorsqu'un ouvrage a été régularisé et bénéficie d'une autorisation d'occupation du DPM, le principe est qu'à l'issue de la période d'autorisation, et en cas de non renouvellement de cette dernière, le domaine public doit retrouver son état initial, à moins que

données topographiques, météorologiques, marégraphiques, houlographiques, morfo-sédimentaires, botaniques, zoologiques ou historiques). Le dossier de délimitation faisant état du projet de tracé retenu est soumis à enquête publique et approuvé par arrêté préfectoral ou par décret en Conseil d'Etat si l'avis du commissaire enquêteur est défavorable.

Bien que le décret ne le prévoit pas, il peut également être procédé à une délimitation en justice du DPM dès lors qu'un contentieux soulevant la question des limites de ce dernier est porté devant le juge administratif (en présence d'une contravention de grande voirie par exemple) : en l'absence de délimitation officielle, et pour éviter un déni de justice, le juge va en effet devoir s'appuyer sur l'analyse d'un expert qu'il aura nommé pour être en mesure de statuer.

¹⁹⁸⁸ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Commentaire de la décision C.C., 24 mai 2013, déc. n°2013-316 QPC, SCI Pascal et autres, p. 13.

¹⁹⁸⁹ CAA Marseille, 20 janv. 2015, n°13MA01999.

¹⁹⁹⁰ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Commentaire de la décision C.C., 24 mai 2013, déc. n°2013-316 QPC, SCI Pascal et autres, p. 13.

¹⁹⁹¹ Les demandes de remise en état aux frais des propriétaires de terrains protégés seront par contre admises dans le cas où sont concernés des travaux réalisés postérieurement à l'incorporation des ouvrages dans le DPM. – voir en ce sens CAA Marseille, 20 janv. 2015, n°13MA01999 : « *considérant [...] qu'en revanche, la réserve d'interprétation invoquée fait obstacle à ce que la requérante soit condamnée à enlever les enrochements installés avant que la partie de la parcelle AC n° 235 lui appartenant ait été incorporée dans le domaine public maritime ; que le jugement attaqué n'a cependant pas méconnu cette restriction en condamnant Mme F... à remettre les lieux en état en procédant au retrait des enrochements, matériaux et pieux incriminés, dès lors que le procès-verbal du 18 mars 2011 n'a visé que les travaux réalisés et les matériaux apportés postérieurement à l'entrée des ouvrages dans le domaine public maritime* ».

¹⁹⁹² Loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, Recueil Duvergier, page 193.

l'Administration ne décide de conserver l'ouvrage, ce à quoi elle n'est pas obligée¹⁹⁹³. En cas de destruction, un recours contre l'Etat pour manquement devrait ainsi être voué à l'échec, d'autant plus que l'article L2215-1 du code général des collectivités territoriales se borne à laisser la possibilité au préfet de département¹⁹⁹⁴ d'intervenir en matière de sécurité publique, sans le lui imposer¹⁹⁹⁵. A terme, les seuls ouvrages qui devront être maintenus par l'Etat seront ceux qui auront été identifiés par l'autorité GEMAPI comme composantes d'un système d'endiguement utile à la stratégie de prévention des inondations et submersions qu'elle entend mener sur le territoire. Une mise à disposition interviendra alors, dans les délais fixés par la loi¹⁹⁹⁶.

L'Etat, pris en tant que propriétaire et gestionnaire du domaine public maritime, va donc intervenir dans la gestion des risques naturels littoraux en récupérant, en propriété et en gestion, des terrains submergés. Résultant d'un processus naturel, ce mécanisme d'incorporation suit son cours indépendamment de la volonté des autorités administratives, et n'ouvre de ce fait pas de droit à indemnisation pour les personnes dont les biens se retrouveraient les pieds dans l'eau. Aussi, si le mécanisme permet la préservation des deniers publics, il peut également mettre en difficulté les propriétaires concernés. Pour ces raisons, il convient de mettre l'accent sur les politiques d'anticipation et de prévention des risques littoraux, en limitant l'installation d'enjeux en zone à risque. Dans le cas où des terrains auraient tout de même été bâtis en zone sensible, il convient alors d'envisager une suppression des immeubles, pour éviter la survenance ou la reproduction d'un sinistre, puis une restauration écologique du site (2).

¹⁹⁹³ La circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel (MEDDTL n°2012/7 du 25 avril 2012, p. 98-119, NOR : DEVL1121741C) rappelle ce principe, lequel découle de l'article L2122-2 du code général de la propriété des personnes publiques en vertu duquel « *l'occupation ou l'utilisation du domaine public ne peut être que temporaire* ».

Si elle n'impose rien, la circulaire incite tout de même les services de l'Etat à maintenir les ouvrages pour des motifs d'intérêt général : « *vous veillerez, sauf motif d'intérêt général qui justifierait leur maintien, à la remise en état des sites occupés à l'expiration des autorisations d'occupation et au démantèlement des ouvrages et installations [...]. En cas de maintien des ouvrages et installations pour motif d'intérêt général, ceux-ci deviennent propriété de l'État qui doit alors en assumer la responsabilité et en assurer l'entretien.* » (Ibid., p. 102).

¹⁹⁹⁴ La compétence en matière d'ordre public (dont la sécurité publique est l'une des composantes) est confiée au préfet de département, et non au préfet de région (Cf. article 11 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, JORF n°0102 du 30 avril 2004, page 7755, texte n°6).

¹⁹⁹⁵ Exception faite du cas dans lequel le champ d'application territorial des mesures de sécurité publique à prendre excéderait le territoire d'une seule commune (L2215-1-3° du code général des collectivités territoriales). Sur l'articulation des compétences du maire et du préfet en matière d'ordre public, se référer à l'ouvrage de Jean WALINE, *Droit administratif*, p. 364-368.

¹⁹⁹⁶ Cf. *supra*, p. 336 et suivantes.

2) Cadre juridique permettant la renaturation de terrains délaissés

La renaturation des terrains exposés aux risques littoraux, entendue en premier lieu comme la déconstruction des éléments bâtis qui s’y trouvent, pourra intervenir à la suite d’une incorporation au domaine public maritime, ou d’une acquisition, par voie amiable, par voie de préemption, ou encore par voie d’expropriation. Selon le procédé juridique mobilisé pour la récupération des terrains exposés aux risques, la renaturation n’interviendra pas de la même manière. Dans le cadre d’une acquisition traditionnelle ou d’une récupération de terrains du fait d’une incorporation au DPM, la charge des procédures administratives et les coûts liés à la déconstruction des éléments bâtis devront être supportés par les nouveaux propriétaires (a). Dans le cas où serait menée une acquisition ou une expropriation par le biais du dispositif Barnier, cette charge sera reportée techniquement sur les services de l’Etat et financièrement sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs (b).

a) La déconstruction en dehors du dispositif Barnier : une charge pesant sur les nouveaux propriétaires

La préparation d’une opération de déconstruction se découpe en trois phases : la prise d’initiative (1°), la demande de permis de démolir (2°), et la réalisation de diagnostics préalables à la démolition (3°).

1°) L’initiative de la déconstruction

Après avoir acquis ou incorporé les terrains menacés par les risques littoraux, le nouveau propriétaire qui aspire à leur attribuer un rôle de zone tampon va pouvoir décider de démolir les éléments bâtis qui s’y trouvent. Au-delà de cette démarche volontaire, la décision de démolition pourra également être imposée par le maire en présence d’un immeuble menaçant ruine, ou par le juge par le biais d’une injonction de démolir.

S’agissant des ruines, la loi sur le code rural du 21 juin 1898¹⁹⁹⁷ prévoyait déjà en son troisième article que le maire puisse « *prescrire la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices quelconques longeant la voie ou la place publique, lorsqu’ils menacent ruine et qu’ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité* ». Ce pouvoir de police spécial fut retranscrit à l’article L511-1 du code de la construction et de l’habitation, et complété. En effet, à ce jour, la démolition peut également être ordonnée lorsque le mur, bâtiment ou édifice n’offre pas « *les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique* », à condition toutefois que le danger provienne de l’immeuble lui-même, et ne résulte pas seulement d’une cause extérieure. Ce mécanisme ne pourra donc être utilisé en matière de risques littoraux, que pour les immeubles qui présentaient d’ores et déjà un danger avant la survenance du risque. Concernant la procédure, l’arrêté municipal constatant le péril doit être notifié au(x) propriétaire(s) concerné(s) et comporter une mise en demeure de démolir, dans un délai déterminé, et parfois sous astreinte¹⁹⁹⁸. Dans le cas où cette mise en

¹⁹⁹⁷ Loi n°34899 du 21 juin 1898 sur le code rural, BORF n°1992 du 23 juin 1898, pages 1389-1405.

¹⁹⁹⁸ L’astreint intervient en présence d’un bâtiment à usage principal d’habitation (article L511-2-I du code de la construction et de l’habitation).

demeure resterait infructueuse, il y est procédé de nouveau, sous astreinte. A défaut de réalisation des travaux de démolition dans les délais impartis, le maire peut y faire procéder sur ordonnance du juge statuant en la forme des référés, rendue à sa demande¹⁹⁹⁹. Enfin, en présence d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent et exigeant la mise en œuvre immédiate d'une mesure de démolition, le maire pourra contourner la procédure précitée et s'appuyer sur ses pouvoirs de police administrative générale pour obtenir une déconstruction²⁰⁰⁰.

Le juge pourra enfin prononcer une injonction de démolir en présence d'une construction édifiée sans permis de construire, ou en violation de la loi littoral. S'agissant des constructions sans permis, une action civile en démolition pourra en effet être menée par la commune ou l'EPCI en charge de l'élaboration du PLU, sur le fondement de l'article L480-14 du code de l'urbanisme. Le préfet pourra également être à l'origine de ce type d'action, en présence d'une construction érigée en violation des dispositions d'un PPR approuvé, sur le fondement de l'article L562-5 du code de l'environnement. Cette action civile se prescrit dans un délai de dix ans à compter de la date d'achèvement des travaux²⁰⁰¹. S'agissant des constructions édifiées en violation de la loi littoral, un prononcé de démolition par le juge civil ne sera possible qu'à la condition d'une annulation préalable du permis de construire, pour excès de pouvoir, par la juridiction administrative²⁰⁰². L'action en démolition se prescrira par ailleurs dans le délai de deux ans suivant la décision devenue définitive de la juridiction administrative. Ne seront par ailleurs concernées que les constructions ne respectant pas les règles relatives à l'urbanisation des espaces naturels remarquables délimités par le PLU et de la bande des 100 mètres.

Une fois la décision de démolition prise ou imposée par les pouvoirs publics, il convient de procéder à un certain nombre de vérifications et démarches avant toute opération. La déconstruction peut en effet revêtir le caractère d'une opération complexe régie à la fois par le code de l'urbanisme, au travers du permis de démolir (b), ainsi que par le code de la construction et de l'habitation et le code de la santé publique, au travers de diagnostics préalables (2°).

2°) Le permis de démolir

Du point de vue de l'urbanisme, certaines déconstructions seront soumises à la délivrance d'un permis préalable. La réglementation à ce sujet a fait l'objet d'un réel assouplissement puisque auparavant l'obtention d'un permis de démolir était exigée pour toute opération de

¹⁹⁹⁹ Article L511-2-V du code de la construction et de l'habitation.

²⁰⁰⁰ Voir sur ce point CE, 6 nov. 2013, Commune de Cayenne, n°349245. – Voir également COSSALTER Philippe, « Démolition d'immeubles menaçant ruine et pouvoirs de police du maire », note sous CE, 6 nov. 2013, Commune de Cayenne, n°349245 : RGD 2013, n°12419, www.revuegeneraledudroit.eu/?p=12419.

²⁰⁰¹ Article L480-14 du code de l'urbanisme. Dans le cas où la décision de justice ne serait pas exécutée, l'article L480-9 prévoit que le maire ou le fonctionnaire compétent peut faire procéder d'office à tous travaux nécessaires à l'exécution de la décision aux frais et risques du bénéficiaire des travaux irréguliers ou de l'utilisation irrégulière du sol.

– Au sujet de l'action civile, voir notamment BROUANT Jean-Philippe, *op.cit.*, p. 1384.

²⁰⁰² Article L480-13-1° du code de l'urbanisme.

déconstruction²⁰⁰³, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui²⁰⁰⁴. L'ordonnance du 8 décembre 2005²⁰⁰⁵ réécrit en effet le livre IV du code de l'urbanisme et pose le principe de l'absence de formalités à accomplir pour les démolitions, sauf dans les cas envisagés à l'article L421-3 du code de l'urbanisme. Désormais, les permis ne sont ainsi exigés que dans les cas où la construction relève d'une protection particulière définie par décret en Conseil d'Etat, ou dans les cas où la construction est située dans une commune ou partie de commune où le conseil municipal a décidé d'instaurer le permis de démolir²⁰⁰⁶. Les articles R426-26 et suivants du code de l'urbanisme viennent préciser le premier cas de figure. L'article R426-28 prévoit ainsi que les « protections particulières » visées par l'article L421-3 désigneront les constructions comprises dans les périmètres des secteurs sauvegardés ou de restauration immobilière²⁰⁰⁷, les constructions inscrites au titre des monuments historiques, celles qui se situent dans les zones de visibilité des immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou celles qui sont adossées à ce type d'immeuble. Sont également concernées les constructions situées dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ou dans une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AMVAP), de même que les constructions en site classé, inscrit, ou en cours de classement. Seront enfin listées au titre des constructions soumises à « protections particulières » les constructions dans les zones identifiées par le PLU ou un document en tenant lieu, comme étant à protéger pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique, et les constructions identifiées, en l'absence de PLU ou de document en tenant lieu, comme présentant un intérêt patrimonial, paysager ou écologique, en application de l'article L111-22²⁰⁰⁸ du code de l'urbanisme, par une délibération du conseil municipal prise après enquête publique.

Dans ces zones à « protections particulières », l'article R426-29 prévoit qu'il pourra être dérogé à la demande de permis de démolir dans plusieurs hypothèses, dont celle des démolitions concernant un bâtiment menaçant ruine ou un immeuble insalubre, ou des démolitions de lignes électriques et de canalisations. Il arrive également qu'il ne soit pas utile de solliciter un permis de démolir car celui-ci aura déjà été demandé en amont de la construction, concomitamment au permis de construire ou d'aménager : ce cas, prévu par l'article L425-1 du code de l'urbanisme, concerne certaines constructions soumises à un régime d'autorisation ou à des prescriptions prévus par d'autres législations ou réglementations que le code de l'urbanisme.

²⁰⁰³ Cf. loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, JORF du 1 janvier 1977, page 4.

²⁰⁰⁴ MORAND-DEVIILLER Jacqueline, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Les Mémentos, 2008, p. 132.

²⁰⁰⁵ Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme (JORF n°286 du 9 décembre 2005, page 18997, texte n°30). Intervient ensuite le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme (JORF n°5 du 6 janvier 2007, page 225, texte n°12).

²⁰⁰⁶ Article L421-3 du code de l'urbanisme. – Voir sur ce point SAINT-ALARY-HOUIN Corinne, SAINT-ALARY Roger, *Droit de la construction*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Les Mémentos, 10^{ème} édition, 2013, p. 68.

²⁰⁰⁷ Ces deux types de périmètres sont créés conformément aux dispositions des articles L313-1 à L313-15 du code de l'urbanisme.

²⁰⁰⁸ Ancien article L111-1-6 du code de l'urbanisme.

Par ailleurs il convient de relever que les déconstructions pourront être partielles et que seront concernées par le permis de démolir les « constructions », et non les seuls « bâtiments »²⁰⁰⁹. Aussi, les personnes ayant récupéré la propriété de biens exposés aux risques littoraux et souhaitant procéder à une déconstruction, pourront être contraintes de solliciter un permis de démolir pour les habitations, mais également pour des constructions telles que les piscines²⁰¹⁰, les fosses septiques ou les murs de clôture. La liste des pièces à fournir aux services de l'urbanisme en charge de l'examen des demandes de permis de démolir figure aux articles R451-1 à R451-7 du code de l'urbanisme²⁰¹¹.

Au-delà d'un éventuel permis de démolir, il ne pourra être procédé à une démolition sans la réalisation de certains diagnostics préalables imposés par le code de la construction et de l'habitation et par le code de la santé publique (3°).

3°) Les diagnostics préalables

Avant toute démolition, il convient de procéder à une recherche de matériaux et substances pouvant porter atteinte à la santé des travailleurs et à l'environnement, à l'instar de l'amiante et du plomb. Par ailleurs, la gestion des déchets de démolition devra être anticipée, notamment en présence des éléments précités, ou en présence de termites.

Le diagnostic « amiante » est rendu obligatoire avant toute déconstruction d'immeubles dont le permis de construire a été délivré antérieurement au 1^{er} juillet 1997²⁰¹². L'article R1334-19 du code de la santé publique prévoit en effet que « *les propriétaires des immeubles bâtis [...] font réaliser, préalablement à la démolition de ces immeubles, un repérage des matériaux et produits de la liste C²⁰¹³ contenant de l'amiante* ». Le repérage²⁰¹⁴ doit être réalisé par une

²⁰⁰⁹ Voir sur ce point SOLER-COUTEAUX Pierre, CARPENTIER Elise, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Hypercours, 5^{ème} édition, 2013, p. 354.

²⁰¹⁰ CE, 30 déc. 2002, n°219632 : BDU 2003, p. 41, concl. Guyomar ; CE, 7 avril 2011, n°330306 : BDU 2011, p. 282, concl. M. Vialettes. – voir également SOLER-COUTEAUX Pierre, CARPENTIER Elise, *op.cit.*, p. 354.

²⁰¹¹ Le demandeur devra notamment produire un plan de situation, un plan de masse, un document photographique et, selon les cas, une notice expliquant les raisons pour lesquelles la conservation du bâtiment ne peut plus être assurée (construction inscrite au titre des monuments historiques), le descriptif des moyens mis en œuvre pour éviter toute atteinte aux parties conservées du bâtiment (construction inscrite ou classée au titre des monuments historiques), un dossier d'évaluation des incidences Natura 2000, ou encore un dossier spécifique en présence d'un projet en cœur de parc national.

²⁰¹² Article R1334-14 du code de la santé publique.

²⁰¹³ Les matériaux et produits de la liste C contenant de l'amiante figurent au sein de l'article annexe 13-9 du code de la santé publique.

²⁰¹⁴ Le repérage des matériaux et produits de la liste C contenant de l'amiante est défini à l'article R1334-22 du code de la santé publique. Il comprend la recherche de la présence des matériaux et produits de la liste C, la recherche de la présence de tout autre matériau et produit réputé contenir de l'amiante dont la personne qui effectue le repérage aurait connaissance, ainsi que l'identification et la localisation des matériaux et produits qui contiennent de l'amiante.

Les modalités de ce repérage sont fixées par le décret n°2011-629 du 3 juin 2011 relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis (JORF n°0130 du 5 juin 2011, page 9662, texte n°2) et l'arrêté du 26 juin 2013 relatif au repérage des matériaux et produits de la liste C contenant de l'amiante et au contenu du rapport de repérage, JORF n°0155 du 6 juillet 2013, page 11269, texte n°14.

tierce personne, présentant des garanties de compétence, d'indépendance²⁰¹⁵ et disposant d'une organisation, de moyens appropriés, ainsi que d'une assurance²⁰¹⁶. Sitôt repérés, les matériaux et produits susceptibles de contenir de l'amiante doivent être analysés²⁰¹⁷. Cette tâche est nécessairement confiée à un organisme accrédité répondant aux exigences définies par un arrêté du ministre chargé de la santé²⁰¹⁸. En cas de confirmation de la présence d'amiante, un retrait doit être effectué avant la démolition : afin d'assurer la protection des personnes effectuant cette opération, un plan de démolition, retrait ou encapsulage (PDRE) doit être établi conformément aux articles R4412-94²⁰¹⁹ et suivants du code du travail, et aux articles R4412-133 et suivants du même code. Le plan précise notamment les quantités d'amiante manipulées, le descriptif du ou des processus mis en œuvre ou encore les procédures de gestion des déblais, des remblais et des déchets²⁰²⁰.

En sus de l'amiante, une attention particulière doit être accordée au plomb, lequel peut-être à l'origine d'intoxications désignées par le terme de « saturnisme ». La production d'un constat de risque d'exposition au plomb (CREP) est rendue obligatoire par l'article L1334-6 du code de la santé publique lors de la vente de tout ou partie d'un immeuble à usage d'habitation construit avant le 1er janvier 1949, dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles L. 271-4 à L. 271-6 du code de la construction et de l'habitation²⁰²¹ et par l'arrêté du 19 août 2011 relatif au CREP²⁰²². Dans le cas où la présence de plomb serait avérée selon des concentrations supérieures à un seuil par l'article 5 de l'arrêté précité, aucun plan de retrait n'est imposé, mais une protection des travailleurs intervenant dans le cadre de la démolition devra être assurée par leur employeur, conformément aux articles R4412-156 à R4412-160 du code du travail²⁰²³. Aussi les personnes ayant acquis des terrains et souhaitant procéder à une démolition des constructions s'y trouvant à des fins de prévention des risques, seront

²⁰¹⁵ La structure en charge du diagnostic ne doit de lien ni avec le propriétaire ou le mandataire de ce dernier, ni avec une entreprise pouvant réaliser des travaux sur les ouvrages, installations ou équipements pour lesquels il lui est demandé de réaliser le diagnostic (articles R1334-23 du code de la santé publique et L271-6 alinéa 3 du code de la construction et de l'habitation).

²⁰¹⁶ Articles R1334-23 du code de la santé publique et L271-6 du code de la construction et de l'habitation.

²⁰¹⁷ Article R1334-22-II du code de la santé publique.

²⁰¹⁸ Article R1334-24 du code de la santé publique.

²⁰¹⁹ R4412-94 du code du travail : « *Les dispositions de la présente section s'appliquent :*

1° Aux travaux de retrait ou d'encapsulage d'amiante et de matériaux, d'équipements et de matériels ou d'articles en contenant, y compris dans les cas de démolition ;

2° Aux interventions sur des matériaux, des équipements, des matériels ou des articles susceptibles de provoquer l'émission de fibres d'amiante ».

²⁰²⁰ Article R4412-133 du code du travail.

²⁰²¹ En vertu de ces articles, le CREP est inséré au sein d'un dossier de diagnostic technique, annexé à la promesse ou à l'acte authentique de vente, voire au cahier des charges en cas de vente publique. Si le CREP établit l'absence de revêtements contenant du plomb ou la présence de revêtements contenant du plomb à des concentrations inférieures aux seuils définis par arrêté des ministres chargés de la santé et de la construction, il n'y a pas lieu de faire établir un nouveau constat à chaque vente. Le fait de joindre le constat initial au dossier de diagnostic technique suffira.

²⁰²² Arrêté du 19 août 2011 relatif au constat de risque d'exposition au plomb, JORF n°0202 du 1 septembre 2011 page 14826, texte n°40.

²⁰²³ L'employeur devra notamment justifier de la présence de deux vestiaires séparés par des douches, le premier étant exclusivement réservé au rangement des vêtements de ville et le second au rangement des vêtements de travail. Le lavage des vêtements de travail doit être réalisé par une entreprise extérieure, et une surveillance médicale renforcée des travailleurs doit être assurée en cas du dépassement de certains seuils d'exposition fixés par l'article R4412-160 du code du travail.

normalement informées de la présence de plomb dès l'acquisition, au travers du CREP, et devront en informer les entreprises chargées des travaux de démolition.

Par ailleurs, lorsque la construction est située au sein d'une zone identifiée par arrêté préfectoral comme contaminée, ou susceptible d'être contaminée à court-terme par des foyers de termites, le propriétaire devra envisager dans le cadre des travaux de démolition, l'incinération sur place des bois et matériaux, ou leur traitement avant transport si l'incinération sur place n'est pas envisageable. Ces opérations doivent être déclarées en mairie conformément à l'article L133-5 du code de la construction et de l'habitation.

Pour finir, un diagnostic portant sur la gestion des déchets de démolition sera à réaliser dans certains cas. L'article L111-10-4 du code de la construction et de l'habitation prévoit en effet que « *des décrets en Conseil d'Etat déterminent les catégories de bâtiments qui, en raison de la quantité ou de la nature des déchets que leur démolition ou réhabilitation lourde est susceptible de produire, font l'objet, avant leur démolition ou réhabilitation lourde, d'un diagnostic relatif à la gestion des déchets issus de la démolition ou réhabilitation lourde, ainsi que le contenu et les modalités de réalisation de ce diagnostic* ». A l'heure actuelle, c'est le décret du 31 mai 2011²⁰²⁴, codifié à l'article R111-43 du code de la construction et de l'habitation, qui fixe les modalités d'application de ce diagnostic. Le diagnostic est ainsi exigé pour les bâtiments d'une surface hors œuvre brute (SHOB) supérieure à 1000 m² et pour les bâtiments ayant accueilli une activité agricole, industrielle ou commerciale et ayant été le siège d'une utilisation, d'un stockage, d'une fabrication ou d'une distribution d'une ou plusieurs substances dangereuses classées comme telles en vertu de l'article R. 4411-6 du code du travail. La réalisation du diagnostic doit intervenir préalablement au dépôt de la demande de permis de démolir si l'opération y est soumise, ou préalablement à l'acceptation des devis ou à la passation des marchés relatifs aux travaux de démolition dans les autres cas²⁰²⁵. Il doit renseigner la nature, la quantité et la localisation des matériaux, produits de construction, équipements constitutifs des bâtiments et déchets résiduels issus de l'usage et de l'occupation des bâtiments concernés par l'opération de démolition²⁰²⁶. Il doit également faire état des possibilités de emploi des matériaux sur site, et, à défaut, des filières de gestion des déchets issus de la démolition. Dans les deux cas de figure, matériaux et déchets devront être identifiés et quantifiés²⁰²⁷. La réalisation du diagnostic devra être effectuée par un professionnel de la construction ayant contracté une assurance professionnelle pour ce type de mission et n'ayant aucun lien avec le maître d'ouvrage, ni avec aucune entreprise susceptible d'effectuer tout ou partie des travaux de l'opération de démolition, qui soit de nature à porter atteinte à son impartialité et à son indépendance²⁰²⁸. Le document est transmis par le maître

²⁰²⁴ Décret n° 2011-610 du 31 mai 2011 relatif au diagnostic portant sur la gestion des déchets issus de la démolition de catégories de bâtiments, JORF n°0127 du 1 juin 2011, page 9469, texte n°8.

²⁰²⁵ Article R111-45 du code de la construction et de l'habitation (créé par l'article 1^{er} du décret n° 2011-610 du 31 mai 2011 relatif au diagnostic portant sur la gestion des déchets issus de la démolition de catégories de bâtiments (JORF n°0127 du 1 juin 2011, page 9469, texte n°8).

²⁰²⁶ Article R111-46 du code de la construction et de l'habitation (créé par l'article 1er du décret n° 2011-610 du 31 mai 2011).

²⁰²⁷ *Idem.*

²⁰²⁸ Article R111-47 du code de la construction et de l'habitation (créé par l'article 1er du décret n° 2011-610 du 31 mai 2011).

d'ouvrage à toute personne intervenant dans l'opération de démolition²⁰²⁹. A l'issue des travaux, le maître d'ouvrage justifie de la conformité de l'opération au diagnostic au travers d'un formulaire de recouvrement transmis à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)²⁰³⁰.

Pour faciliter les processus d'acquisition de constructions exposées à un risque naturel majeur, la loi du 2 février 1995²⁰³¹ a mis en place un dispositif spécifique. Celui-ci permet à l'Etat d'acquérir sous DUP des biens dans les cas où des vies humaines sont menacées, puis de démolir ces mêmes biens. Les formalités administratives et diagnostics précités sont alors mis à la charge de l'Etat, et les frais de démolition couverts par le fonds Barnier (b).

b) La possible prise en charge des démolitions par le fonds Barnier

La loi Barnier, en date du 2 février 1995, instaure la possibilité pour l'Etat de recourir au mécanisme d'expropriation pour cause d'utilité publique en présence d'un « *risque prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menace gravement des vies humaines* »²⁰³², et à condition que le coût de cette opération soit inférieur à celui qu'aurait engendré la mise en place de mesures de protection et de sauvegarde des populations²⁰³³. Cette nouvelle possibilité s'accompagne de la création d'un fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM). Communément désigné sous le terme de « fonds Barnier »²⁰³⁴, le FPRNM a notamment pour vocation de prendre en charge, dans la limite de ses ressources, les coûts de rachats des biens menacés, à l'issue d'une procédure d'acquisition amiable²⁰³⁵ ou d'une expropriation²⁰³⁶, et dans ce dernier cas, les dépenses de prévention liées aux évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées au risque²⁰³⁷. Le mécanisme se veut particulièrement favorable aux sinistrés puisque l'évaluation de la valeur des biens acquis est établie sans qu'il ne soit tenu compte de l'existence du risque. Le fonds prend également en charge les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future²⁰³⁸.

²⁰²⁹ Article R111-48 du code de la construction et de l'habitation (créé par l'article 1er du décret n° 2011-610 du 31 mai 2011).

²⁰³⁰ Article R111-49 du code de la construction et de l'habitation (créé par l'article 1er du décret n° 2011-610 du 31 mai 2011).

²⁰³¹ Loi n° 95-101, du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n° 29 du 3 février 1995, page 1840.

²⁰³² Dispositif repris à l'article L561-1 du code de l'environnement.

²⁰³³ Cf. article 11 de la loi n° 95-101, du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n° 29 du 3 février 1995, page 1840.

²⁰³⁴ Le fonctionnement du fonds est régi par les dispositions de l'article L561-3 du code de l'environnement.

²⁰³⁵ Article L561-3-I-1° et 2° du code de l'environnement. Le financement par le fonds Barnier d'opérations d'acquisitions amiables est ouvert aux biens dans les mêmes conditions que l'expropriation. Il peut également intervenir pour des biens à usage d'habitation ou des biens utilisés « *dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés* », sous réserve que les terrains acquis soient rendus inconstructibles dans un délai de trois ans, lorsque ces biens ont été sinistrés à plus de la moitié de leur valeur et indemnisés en application du régime « cat nat ».

²⁰³⁶ Articles L561-1 et L561-3-I du code de l'environnement.

²⁰³⁷ Article L561-3-I du code de l'environnement.

²⁰³⁸ Article L561-3-I du code de l'environnement.

En matière de risques littoraux, il convient de retenir deux mobilisations conséquentes du fonds ayant conduit au rachat de propriétés bâties et à leur démolition. Le premier concerne la commune de Criel-sur-Mer en Seine-Maritime, où le dispositif « Barnier » fut utilisé dès 1997, en réaction au risque d'éboulement des falaises de craies. Les habitants des résidences secondaires bâties sur ces terrains instables, avaient alerté dès 1995 les collectivités et services de l'Etat sur le danger encouru. Face à l'impossibilité de sécuriser durablement le site, le principe d'une acquisition sous déclaration d'utilité publique (DUP) fut validé dès l'année suivante : sa mise en œuvre fut finalement précipitée en fin d'année 1997 à la suite de brusques effondrements survenus dans le secteur²⁰³⁹. En février 1998, une étude fut rendue par le BRGM, et un arrêté de péril pris par le maire de la commune. L'arrêté de DUP fut pris au cours de l'année 2001, après réalisation d'études complémentaires. L'opération fut un succès puisqu'il n'y eut nul besoin d'aller au bout de la procédure d'expropriation : l'ensemble des propriétaires des treize unités foncières concernées acceptèrent en effet une transaction amiable²⁰⁴⁰. Aucun relogement ne fut en outre à prévoir puisqu'aucune résidence principale n'était concernée par la procédure²⁰⁴¹. Au final, le coût de l'opération d'acquisition, étalé entre 1997 et 2005, fut de 1,13 millions d'euros²⁰⁴². Les biens rachetés firent finalement l'objet d'une démolition en 2006²⁰⁴³.

Le second exemple concerne les communes touchées par la tempête Xynthia. L'élargissement *ad hoc* du champ d'application de la procédure « Barnier » au phénomène de submersion marine²⁰⁴⁴ permit en effet d'initier une opération d'acquisition, à l'amiable, puis sous DUP, de biens situés dans plusieurs communes touchées par cette dépression météorologique dévastatrice et meurtrière. La justification de la procédure reposait sur le fait que malgré le contexte post-catastrophique, il convenait de prévenir un nouveau sinistre du même type.

²⁰³⁹ Cf. MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER (MEEDDM), *La gestion du trait de côte*, p. 112.

²⁰⁴⁰ L'accord amiable sur le principe d'une acquisition au prix proposé par l'autorité expropriante reste possible après la prise d'un arrêté de DUP, et ce, jusqu'au prononcé de l'ordonnance d'expropriation.

²⁰⁴¹ Pour plus de détails sur l'historique de la procédure, se reporter au témoignage de Monsieur MAUGER, ancien maire de la commune (REGION PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR, DREAL PACA, BRGM, *Instabilité des falaises côtières – Actes du colloque du 2 décembre 2010*, Marseille, Région PACA (Ed.), 2010, p. 47-50, http://littoral.aquitaine.fr/IMG/pdf/actes_definitifs_colloque.pdf).

²⁰⁴² GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE, *Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs - Annexe au projet de loi de finances pour 2015*, République Française (Ed.), 2015, p. 50, http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/jaunes/jaune2015_risques_naturels.pdf.

²⁰⁴³ Cf. témoignage de Monsieur MAUGER, ancien maire de la commune (REGION PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR, DREAL PACA, BRGM, *Instabilité des falaises côtières – Actes du colloque du 2 décembre 2010*, p. 47-50.

Voir également l'article de Philippe DEBOUDET, *op.cit.*

²⁰⁴⁴ Lorsque la tempête Xynthia frappa et révéla la vulnérabilité de certaines communes du littoral atlantique au risque de submersion, le législateur dû procéder à un réajustement des articles L561-1 et suivants du code de l'environnement pour y inclure le risque de submersion marine au travers de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (JORF n°160 du 13 juillet 2010, page 12905, texte n°1). Il est à noter que le champ d'application du dispositif Barnier a fait l'objet d'autres extensions et couvre désormais les affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière (article 159 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF du 28 février 2002, page 3808, texte n°1) et les crues à montée rapide (article 222 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°160 du 13 juillet 2010, page 12905, texte n°1).

La procédure promettait d'être particulièrement complexe : les situations de détresse dans lesquelles se trouvaient d'ores et déjà les sinistrés impliquaient une réponse immédiate, et les services de l'Etat furent rapidement pris au dépourvu. Une première délimitation des zones à acquérir, et sur lesquelles le bâti devrait à terme, être démolé en raison de l'existence d'un péril ne permettant pas d'envisager une réinstallation des personnes et activités, fut réalisée plus que rapidement. Cinq jours furent ainsi laissés aux agents des services de l'Etat pour réaliser un tel diagnostic²⁰⁴⁵.

Il en résulta une certaine maladresse, notamment dans le manque de concertation avec les élus²⁰⁴⁶ : les maires des communes concernées exprimèrent tous, « *sans exception, leur colère et leur peine d'avoir été traités avec « mépris »* »²⁰⁴⁷. La maladresse des services de l'Etat résida également dans la terminologie employée, notamment au travers du recours à l'expression de « zones noires », dénuée de tout fondement juridique. Cette expression nouvelle sema en effet la confusion et entretint la discorde : les élus virent dans ce terme la création par l'Etat « *d'une doctrine spécifique, en dehors de toute base légale* »²⁰⁴⁸ alors même que le zonage visait à cibler les zones potentiellement concernées par une future DUP. A l'instar de ses représentants locaux, la population songea que l'on créait là une nouvelle catégorie juridique qui permettrait de s'affranchir de l'application des textes classiques, et du respect des différentes étapes de la procédure « Barnier ». Pourtant, aucun texte n'employait la notion de « zone noire », et celle-ci ne résultait que d'un simple abus de langage administratif : la lettre adressée par le directeur de cabinet du ministre de l'écologie Jean-Louis Borloo aux préfets de la Vendée et de la région Poitou-Charentes le 18 mars 2010²⁰⁴⁹ se limitait ainsi à évoquer des « *zones d'extrême danger* », ne pouvant « *plus être occupées en raison de leur trop forte exposition aux risques pour la vie humaine* », tandis que la circulaire du 7 avril 2010²⁰⁵⁰ faisait pour sa part référence aux « *zones à risque d'extrême danger dans lesquelles une relocalisation des bâtiments est à envisager* » et où une réduction de la vulnérabilité du bâti s'avère impossible. La terminologie de « zones de solidarité » remplaça finalement celle de « zones noires » dans le discours employé par les services de l'Etat, avant d'être à son tour supplantée par celle de « zones d'acquisitions amiables », désignant les zones « *dans lesquelles l'État ouvre un droit pour les propriétaires qui souhaitent vendre leur maison selon une procédure d'acquisition amiable* »²⁰⁵¹ et qui comprennent notamment des

²⁰⁴⁵ LEONARD Jean-Louis, *op.cit.*, p. 27.

²⁰⁴⁶ *Ibid.*, p. 32 : « *Le sort des « zones noires » s'est en réalité, joué en moins de dix jours pour la quasi-totalité des communes concernées, en dehors de toute véritable concertation avec les élus* ».

²⁰⁴⁷ *Ibid.*, p. 33.

²⁰⁴⁸ *Idem.*

²⁰⁴⁹ Courrier adressé par le directeur du cabinet de Monsieur Jean-Louis BORLOO, ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, aux préfets de Vendée et de la Charente-Maritime, en date du 18 mars 2010, concernant les suites de la tempête Xynthia et la détermination des zones sinistrées qui ne pourront plus être réoccupées à cause de leur trop forte exposition aux risques, Réf : D 10005892, http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/Annexe_1_Ri2697_documents.pdf

²⁰⁵⁰ Circulaire interministérielle du 7 avril 2010 relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynthia du 28 février 2010, NOR : 10CK1005975, http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/Annexe_1_Ri2697_documents.pdf

²⁰⁵¹ ANZIANI Alain, *Xynthia : les leçons d'une catastrophe – rapport d'information au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia*, p. 36.

« zones mortelles » qui feront quant à elles l'objet d'une expropriation en l'absence d'accord amiable²⁰⁵².

Au final, pour les 1627 biens²⁰⁵³ (commerces compris²⁰⁵⁴) situés en « zone d'acquisition amiable », 1339 offres de rachat furent proposés par l'Etat²⁰⁵⁵, hors DUP. Au 20 mars 2013, 1167 offres avaient été acceptées, et 1162 dossiers avaient effectivement abouti²⁰⁵⁶, pour un montant de plus de 315 millions d'euros²⁰⁵⁷. La Cour des comptes, dans le cadre d'un rapport rendu en juillet 2012, dénonça « le coût élevé des rachats des maisons situées hors zone d'expropriation »²⁰⁵⁸, coût qui révélerait « le caractère précipité des décisions prises par l'Etat et ce qu'il faut appeler une utilisation inefficace des fonds publics »²⁰⁵⁹. La Cour pointe du doigt le fait que les « zones d'acquisitions amiables » englobaient les « zones d'extrême danger », mais aussi d'autres parcelles au sein desquelles le risque de dommage n'était pas aussi élevé et pour lesquelles l'acquisition amiable ne se justifiait pas nécessairement²⁰⁶⁰. S'agissant des expropriations menées sous DUP, celles-ci concernent 103 biens en Vendée²⁰⁶¹, et devraient viser plus de 17 unités foncières en Charente-Maritime²⁰⁶². S'agissant des parcelles définitivement rachetées à l'amiable, des travaux de démolition des propriétés furent engagés pour un coût d'environ 1,6 millions d'euros²⁰⁶³.

Sitôt récupérés et déconstruits, les terrains exposés aux risques littoraux peuvent être confiés à certains acteurs de la protection des espaces naturels. L'intérêt de cette démarche est de gérer les sites concernés en permettant non seulement leur préservation, mais également leur valorisation (3).

²⁰⁵² *Ibid.*, p. 33-39.

²⁰⁵³ REPUBLIQUE FRANCAISE, Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs - Annexe au projet de loi de finances pour 2015, p. 29.

²⁰⁵⁴ COUR DES COMPTES, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var - Rapport public thématique*, p. 152.

²⁰⁵⁵ REPUBLIQUE FRANCAISE, *op.cit.*, p. 29.

²⁰⁵⁶ *Idem.*

²⁰⁵⁷ *Idem.*

²⁰⁵⁸ COUR DES COMPTES, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var - Rapport public thématique*, p. 113.

²⁰⁵⁹ *Idem.*

²⁰⁶⁰ *Idem.* : « Il aurait été au total de bien meilleure gestion et de même effet au plan de la solidarité de limiter strictement les rachats amiables aux zones incontestables d'extrême danger où toute protection apparaît soit illusoire, soit très coûteuse, et de prévoir, par exemple, pour les victimes situées en zone intermédiaire et voulant vendre leur résidence principale une prise en charge du relogement sur une certaine durée, le temps que le bien puisse être normalement vendu ».

²⁰⁶¹ 93 unités foncières sur la commune de l'Aiguillon-sur-Mer et 10 unités foncières sur la commune de la Faute-sur-Mer (Cf. CALVET François, MANABLE Christian, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur Xynthia 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires*, Doc. parl. S., n° 536, 2015, p. 58).

²⁰⁶² MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, *Communiqué de presse - Actions menées par l'Etat à la suite de Xynthia*, MEDDE (Ed.), mars 2015, p. 11-12, [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/150302_Presse_Bilan_Xynthia_vf\(1\).pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/150302_Presse_Bilan_Xynthia_vf(1).pdf)

²⁰⁶³ Chiffres relayés par Arnaud VALADIER lors de la journée d'étude du 3 avril 2015 (LABORATOIRE INTERDISCIPLINAIRE ENVIRONNEMENT ET URBANISME (LIEU), « Responsabilités locales et risques littoraux », Journée d'étude du 3 avril 2015, Aix-en-Provence).

3) Cadre juridique permettant la préservation de ces terrains à plus long terme

Les terrains exposés aux risques littoraux peuvent être acquis directement par des organismes ayant pour mission la préservation des espaces naturels. Le Conservatoire du littoral, de même que les Conservatoires Régionaux d'Espaces Naturels (CREN) ou le Conseil Départemental intervenant dans le cadre de la politique « espaces naturels sensibles » disposent en effet de la possibilité de mener par leurs propres moyens une politique foncière d'acquisition de sites naturels. Mais au-delà de ces acquisitions directes, les acteurs de la préservation des espaces naturels peuvent également recevoir, en propriété ou en gestion, des terrains exposés aux risques acquis par d'autres personnes publiques, à l'instar de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements. Ces transferts, réalisés avec ou sans changement d'affectation (a), concernent à ce jour principalement le Conservatoire du littoral (b).

a) Les mécanismes de transfert de gestion ou de propriété

Les mécanismes permettant à une personne publique de transférer, en propriété ou en gestion, à une autre personne, un terrain dont elle est propriétaire, sont détaillés par le code général de la propriété des personnes publiques. Les articles L2123-2 et R2123-1 de ce code prévoient ainsi que la gestion d'immeubles²⁰⁶⁴ dépendant du domaine public de l'Etat, et dont le caractère naturel doit être préservé²⁰⁶⁵, peut être confiée par convention²⁰⁶⁶ à des collectivités territoriales ou à des établissements publics, à des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, ainsi qu'à des associations ou fondations reconnues d'utilité publique que leurs statuts habilite à accomplir ces missions, en vue d'assurer la conservation, la protection ou la mise en valeur du patrimoine national. Les conventions de gestion sont passées par l'Administration chargée des domaines, pour une durée de dix-huit ans, voire plus si le ministre chargé des domaines y consent²⁰⁶⁷. La convention fixe notamment les conditions de délivrance d'autorisation d'occupation du domaine public (AOT) non constitutive de droits réels²⁰⁶⁸ et les obligations d'entretien ou d'aménagement de l'immeuble confié²⁰⁶⁹.

Au-delà de ces conventions de gestion, l'article L2123-3 prévoit que peuvent aussi intervenir des transferts de gestion volontaires d'immeubles entre deux personnes publiques propriétaires²⁰⁷⁰ lesquels seront liés à un changement d'affectation des immeubles concernés²⁰⁷¹, d'un service public vers un autre. Ces transferts de gestion, qui ne peuvent

²⁰⁶⁴ En vertu de l'article 518 du code civil, les fonds de terre et les bâtiments sont immeubles par leur nature.

²⁰⁶⁵ Article R2123-1-4° du code général de la propriété des personnes publiques.

²⁰⁶⁶ La convention fixe les conditions et la durée de la gestion. Elle peut habiliter le gestionnaire à accorder des autorisations d'occupation ou à consentir des locations d'une durée n'excédant pas dix-huit ans. Elle peut l'autoriser à encaisser directement à son profit les produits de l'immeuble, à condition de supporter les charges correspondantes, de quelque nature qu'elles soient.

²⁰⁶⁷ Article R2123-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

²⁰⁶⁸ Article R2123-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

²⁰⁶⁹ Article R2123-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

²⁰⁷⁰ L'article L2123-3 du code général de la propriété des personnes publiques renvoie à l'article L1 du même code pour identifier les personnes publiques concernées, à savoir : l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, et les établissements publics.

²⁰⁷¹ Sur les limites au changement d'affectation, voir LAJOYE Christophe, « Patrimoine des collectivités territoriales », *J.-CL. Administratif*, fasc. 128, 3 février 2009, point n°85 : « Il existe des limites à la liberté dont jouissent les collectivités locales pour changer l'affectation de leurs dépendances domaniales. Ainsi les

concerner que des biens relevant du domaine public, sont consentis pour une durée déterminée et sont soumis à indemnisation²⁰⁷². Par ailleurs, le transfert prendra fin dans le cas où l'immeuble transféré ne serait plus utilisé conformément à sa nouvelle affectation : celui-ci retourne alors gratuitement à la personne publique propriétaire. Les transferts de gestion avec changement d'affectation pourront résulter d'une initiative volontaire, mais ils pourront aussi être imposés par l'Etat pour un motif d'intérêt général²⁰⁷³, comme le prévoit l'article L2123-4 du code général de la propriété des personnes publiques. En vertu des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques²⁰⁷⁴, ces transferts résultent par ailleurs selon le propriétaire de l'immeuble concerné, d'un arrêté préfectoral, pris après avis du directeur départemental des finances publiques²⁰⁷⁵, d'une décision de l'autorité compétente d'un établissement public de l'Etat²⁰⁷⁶, ou d'une décision de l'organe délibérant des collectivités territoriales, de leurs groupements ou de l'un de leur établissement public²⁰⁷⁷.

communes ne peuvent-elles modifier l'affectation des églises. [...] De même ne peuvent-elles décider du changement d'affectation des locaux scolaires ».

²⁰⁷² Article L2123-6 du code général de la propriété des personnes publiques. Le montant de l'indemnité correspond aux dépenses ou à la privation de revenus pouvant résulter du transfert pour la personne dessaisie.

²⁰⁷³ Ce mécanisme, lequel correspond à la « théorie des mutations domaniales » initialement dégagée par la jurisprudence (CE, 16 juill. 1909, Ville de Paris et chemins de fer d'Orléans, n° 22925 et 22960 : Rec. CE 1909, p. 707, concl. Teissier ; S. 1909, 3, p. 97, note Hauriou – CE, 13 mars 1925, Ville de Paris c/ Cie du Chemin de fer d'Orléans : Rec. 1925, p. 271) puis retranscrite au sein de la loi (« la théorie des mutations domaniales a été expressément consacrée, sous le nom de « transfert de gestion », par le code du domaine (art. L. 35 et R. 38) et confirmée par le code général de la propriété des personnes publiques » (GODFRIN Philippe, DEGOFFE Michel, *Droit administratif des biens*, Paris, Sirey (Ed.), Collection Université, 11ème édition, 2015, p. 83-84)). Cette théorie fit l'objet de critiques sévères : « cette solution est très critiquable, tant par ses effets que sur le plan théorique. Les justifications avancées [...] ne sont pas satisfaisantes : une collectivité est privée, sinon de sa propriété, du moins de son usage ; il s'agit, en vérité, d'une déposssession, qu'Hauriou n'avait pas hésité à qualifier de spoliation » (*Idem.* p. 83). – Voir également WALINE Marcel, *Les mutations domaniales – Etudes des rapports des administrations publics à l'occasion de leurs domaines publics respectifs*, Paris, Jouve (Ed.), 1925, p. 172– voir aussi SAUGEZ Hélène, « L'affectation des biens à l'utilité publique. Contribution à la théorie générale du domaine public », Thèse de doctorat en droit public, 1^{er} juin 2012, Université d'Orléans, p. 167 et suivantes.

²⁰⁷⁴ Les modalités de transfert n'étaient auparavant pas formalisées (CHAMARD-HEIM Caroline, « Transferts domaniaux. – changements d'affectation », *J.-CL. Propriétés publiques*, fasc. 52, 31 janvier 2012, point n°203), sauf en présence d'immeubles du domaine public de l'Etat pour lesquels les dispositions étaient fixées par les articles R128-1 à R128-11 du code du domaine de l'Etat. La partie législative de ce code fut remplacée par la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques au cours de l'année 2006 (ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006, JORF n°95 du 22 avril 2006, page 6024, texte n° 21 – voir aussi le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, NOR : ECOX0400219P). Le code du domaine public de l'Etat fut finalement abrogé dans son intégralité par décret n° 2011-1612 en date du 22 novembre 2011, et ce sont désormais les règles fixées par la partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques qui définissent les autorités compétentes et les modalités applicables en matière de transfert de gestion avec changement d'affectation (décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011 relatif aux première, deuxième, troisième et quatrième parties réglementaires du code général de la propriété des personnes publiques, JORF n°0272 du 24 novembre 2011, page 19708, texte n° 49).

²⁰⁷⁵ Article R2123-9 du code général de la propriété des personnes publiques.

²⁰⁷⁶ Cette autorité est identifiée par les statuts de l'établissement. A défaut, l'organe délibérant de l'établissement sera compétent pour prononcer le transfert de gestion (lecture croisée des articles R2123-9 et R2122-4 du code général de la propriété des personnes publiques).

²⁰⁷⁷ Article R2123-10 du code général de la propriété des personnes publiques.

Des conventions de superpositions d'affectation peuvent également intervenir : ce mécanisme, régi par les articles L2123-7²⁰⁷⁸ et suivants du code général de la propriété des personnes publiques, permet de ne pas déposséder le propriétaire d'un bien, tout en permettant à une seconde entité de s'investir dans sa gestion. Les affectations conférées au bien sont alors cumulatives, et doivent donc être compatibles : ce système permet ainsi au propriétaire proposant l'affectation, de s'assurer que la gestion du bien sera effectuée dans le respect de son affectation initiale.

Conventions ou transferts de gestion peuvent permettre de confier le domaine public maritime, ou des terrains entrés dans le domaine public de l'Etat à la suite d'opérations d'acquisition en zone exposée aux risques littoraux, à des structures telles que les Conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN), organismes associatifs dont la mission est définie par l'article L414-11 du code de l'environnement, ou le Conservatoire du littoral, établissement public de l'Etat à caractère administratif. Les transferts à destination de ce dernier sont toutefois régis par des règles particulières : l'article L322-6 du code de l'environnement permet en effet au Conservatoire du littoral de devenir affectataire d'immeubles du domaine public ou privé de l'Etat, à titre gratuit, et sans limite de temps. Il d'agit là d'une disposition dérogatoire au régime de droit commun, spécifique au Conservatoire du littoral. L'établissement est alors substitué à l'Etat dans la gestion des immeubles affectés ainsi que dans ses responsabilités de propriétaire, et une désaffectation ne peut intervenir qu'à la suite d'un décret en Conseil d'Etat, suite à une proposition du conseil d'administration du Conservatoire du littoral statuant à la majorité des trois-quarts des membres présents ou représentés²⁰⁷⁹. Ces dispositions spécifiques s'inscrivent dans le cadre de l'article R2313-6 du code général de la propriété des personnes publiques, qui envisage des hypothèses de dérogation aux formalités prévues par les articles R2312-1 à R2313-5 du même code²⁰⁸⁰.

Au-delà de cette hypothèse particulière d'affectation à titre définitif, le code général de la propriété des personnes publiques envisage également d'autres hypothèses de transfert de propriété. L'article L3112-2 prévoit ainsi que les biens du domaine public de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements, et des établissements publics, « peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques ». Cette cession ne peut toutefois se faire qu'à la condition d'un maintien du bien concerné au sein du domaine

²⁰⁷⁸ Article L2123-7 du code général de la propriété des personnes publiques : « un immeuble dépendant du domaine public en raison de son affectation à un service public ou à l'usage du public peut, quelle que soit la personne publique propriétaire, faire l'objet d'une ou de plusieurs affectations supplémentaires relevant de la domanialité publique dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec ladite affectation. La superposition d'affectations donne lieu à l'établissement d'une convention pour régler les modalités techniques et financières de gestion de cet immeuble, en fonction de la nouvelle affectation ».

²⁰⁷⁹ Lecture croisée des articles L322-6 et L322-1 du code de l'environnement.

²⁰⁸⁰ Article R2313-6 du code général de la propriété des personnes publiques : « Lorsqu'un immeuble ou une catégorie d'immeubles appartenant à l'Etat est affecté, attribué ou confié en gestion à un service de l'Etat ou à un établissement public de l'Etat en application de dispositions spéciales, les dispositions des articles R. 2313-1 à R. 2313-5 ne lui sont applicables que sur décision conjointe du ministre chargé du domaine et du ministre concerné. Cette décision précise les modalités juridiques et financières de la convention d'utilisation à conclure ».

public, et d'une mobilisation dévouée à l'exercice des compétences de la personne publique qui l'acquiert. Elle peut enfin être décidée à l'amiable, ou imposée par la loi.

Parmi les personnes bénéficiaires de transfert de sites littoraux renaturés, figure le Conservatoire du littoral (b).

b) Les personnes bénéficiaires des transferts : la place centrale du Conservatoire du littoral

L'hypothèse d'un transfert de gestion aux CREN reste limitée dans le sens où seul le CREN de Lorraine bénéficie à ce jour de la reconnaissance d'utilité publique exigée par l'article L2123-2 du code général de la propriété des personnes publiques²⁰⁸¹.

S'agissant du Conservatoire du littoral, la possibilité de se voir transférer la gestion d'immeubles est confirmée par le code de l'environnement. L'article L322-6-1 pose en effet le principe selon lequel l'établissement peut, pour l'exercice de sa mission, se voir attribuer par convention des immeubles relevant du domaine public ou privé de l'Etat pour une durée n'excédant pas trente ans. Cette attribution correspond à l'hypothèse envisagée par l'article L2123-2 du code général de la propriété des personnes publiques, et n'implique donc pas de changement d'affectation. La convention d'attribution pourra notamment permettre au Conservatoire d'accorder des autorisations d'occupation temporaires (AOT) non constitutives de droits réels sur le domaine, et d'en percevoir les fruits. Par ailleurs, comme exposé précédemment, l'article L322-6 du code de l'environnement prévoit que le Conservatoire du littoral peut également bénéficier d'affectations d'immeubles relevant du domaine public ou privé de l'Etat.

Les mécanismes d'attribution et d'affectation au Conservatoire du littoral pourront concerner non seulement le domaine public terrestre, mais aussi le domaine public maritime. L'article L322-1 du code de l'environnement dispose en effet « *[qu'] afin de promouvoir une gestion plus intégrée des zones côtières, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut également exercer ses missions sur le domaine public maritime qui lui est affecté ou confié* ». Cet apport de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité²⁰⁸² fut précisé par une circulaire en date du 20 février 2007²⁰⁸³, laquelle préconise de réserver le mécanisme d'attribution, pour une durée de trente ans, au « DPM mouillé », actuel ou en devenir²⁰⁸⁴, et a contrario, le mécanisme d'affectation définitive²⁰⁸⁵ au « DPM sec ». Si cette

²⁰⁸¹ Arrêté du 16 avril 2010 portant reconnaissance de la mission d'utilité publique d'une association ayant son siège dans le département de la Moselle, JO n°115 du 20 mai 2010, page 9283, texte n°27. - Arrêté du 3 septembre 2014 modifiant l'arrêté du 16 avril 2010 portant reconnaissance de la mission d'utilité publique d'une association ayant son siège dans le département de la Moselle, JO n°228 du 02 octobre 2014, page 15998, texte n°31.

²⁰⁸² Article 160 de la loi no 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (JORF du 28 février 2002 page 3808, texte n°1).

²⁰⁸³ Circulaire interministérielle n°2007-17 du 20 février 2007 relative à l'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres sur le domaine public maritime, NOR : EQU0790370C.

²⁰⁸⁴ La circulaire prévoit en effet que « *l'attribution peut également porter sur du DPM « sec » par continuité avec du DPM « mouillé » ou si le DPM « sec » a vocation à reculer devant la mer* ».

nouvelle catégorisation du DPM n'a pas été plus précisément définie, il semblerait que le « DPM mouillé » dit aussi « DPM immergé » doive être appréhendé comme le rivage de la mer ainsi que le sol et sous-sol de la mer territoriale ou des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer, et le « DPM sec » dit « DPM émergé » comme les lais et relais de mer, les terrains soustraits artificiellement à l'action du flot ou encore la zone dite des « 50 pas géométriques »²⁰⁸⁶ dans les départements d'outre-mer. Plusieurs initiatives de transfert du domaine public maritime au Conservatoire du littoral ont eu lieu au cours de ces dernières années sur le littoral français²⁰⁸⁷. Du point de vue de la gestion des risques, l'intérêt des affectations du DPM est de permettre d'envisager une politique de gestion globale de l'interface terre-mer, laquelle permet au Conservatoire du littoral de ne pas exclure toute acquisition de terrains submersibles. Ce point transparaît au travers de la délibération n°2.1.1 du conseil d'administration de l'établissement en date du 24 septembre 2013, laquelle expose les principes d'action du Conservatoire du littoral en matière de gestion du trait de côte : « *le Conservatoire admet la possibilité d'acquérir des terrains sans certitude de les maintenir strictement dans le domaine terrestre, afin de contribuer à la constitution de zones tampons et intermédiaires. Le Conservatoire sollicitera l'affectation à son profit des terrains qui du fait de phénomènes d'érosion ou de submersion auront été classés dans le domaine public maritime naturel alors qu'ils constituaient auparavant des parcelles du domaine propre de l'établissement* ». (Cf. **Annexe 12 - Orientations stratégiques et principes d'action du Conservatoire du littoral en matière de gestion du trait de côte**).

En dehors du domaine public maritime, les transferts de gestion ou de propriété au profit du Conservatoire du littoral pourraient concerner des terrains acquis ou expropriés par l'Etat à des fins de prévention des risques. Ce scénario avait été envisagé à Criel-sur-Mer²⁰⁸⁸, mais le site en question ne revêtait finalement que peu d'intérêt stratégique pour l'établissement public et le projet fut donc abandonné. En Charente-Maritime, des affectations de terrain sont en cours à la suite de démolitions de biens affectés par la tempête Xynthia : il en est par exemple ainsi des sites de la pointe du Grouin et du Fiers d'Ars situés sur la commune de Loix (Ile de Ré). Cette récupération de terrains libérés de toute occupation par un acteur de la préservation des espaces naturels, permet à la fois de garantir une évolution naturelle des

²⁰⁸⁵ La circulaire, en date de 2007, prévoit que l'affectation définitive est prononcée par arrêté interministériel, interprétation tirée des anciens articles R. 128-8 à R. 128-11 et R. 152-1 du code du domaine de l'Etat, cités dans les visas. En effet, si en 2007, la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques avait d'ores et déjà remplacé la partie législative du code de l'Etat, la partie réglementaire de ce dernier code est demeurée en vigueur jusqu'en 2011, avant d'être abrogée et remplacée par la partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques (décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011 relatif aux première, deuxième, troisième et quatrième parties réglementaires du code général de la propriété des personnes publiques, JORF n°0272 du 24 novembre 2011, page 19708, texte n° 49). Aussi, à ce jour, ce n'est plus un arrêté ministériel qui est exigé, mais un arrêté préfectoral pris après avis du directeur départemental des finances publiques (article R21233-9 du code général de la propriété des personnes publiques).

²⁰⁸⁶ Articles L5111-1 à L5113-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

²⁰⁸⁷ Il s'agit essentiellement d'attributions. Les transferts les plus importants ont été réalisés au droit des Iles Chausey en Normandie (5000 hectares en 2007), sur le site de l'Isthme de Miquelon-Langlade en Outre-Mer (993 hectares en 2009) ou dans l'estuaire de la Loire (596 hectares en 2006). En Méditerranée, les opérations les plus importantes concernent le domaine public maritime se trouvant au droit de l'archipel des Embiez (273 hectares en 2011), du domaine de la Palissade (262 hectares en 2015) et de Sainte Lucie (257 hectares en 2010). Source : données fournies par le Conservatoire du littoral.

²⁰⁸⁸ MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER (MEEDDM), *La gestion du trait de côte*, p. 112.

rivages, de contenir de manière pérenne le risque au sein d'une zone tampon, mais aussi d'offrir aux populations la possibilité de redécouvrir une autre facette de ces espaces dorénavant renaturés au travers de nouveaux usages. La démarche permet également d'atténuer le sentiment d'« amputation »²⁰⁸⁹ des populations auparavant installées sur ces terrains, en présentant la réorganisation territoriale sous un jour positif, comme une véritable création d'opportunités²⁰⁹⁰ du point de vue touristique, agricole ou écologique. En ce sens, un projet d'aménagement de certains terrains acquis et déconstruits suite à Xynthia est actuellement co-construit entre l'Etat, les collectivités territoriales, le Conservatoire du littoral, les ostréiculteurs et autres usagers potentiels du site²⁰⁹¹. Ce dernier traduit une volonté de sobriété, avec des aménagements démontables, voire submersibles plusieurs fois dans l'année (jardins familiaux, tables de pique-nique, aires naturelles de stationnement, etc.)²⁰⁹².

Si l'attrait d'un transfert de gestion ou de propriété de terrains exposés aux risques littoraux vers un acteur de la préservation des espaces naturels est avéré, il reste que cette démarche n'est pas applicable partout. Un terrain particulièrement pollué ou comportant de nombreux éléments bâtis n'ayant pas fait l'objet d'une déconstruction, n'aura par exemple pas toujours vocation à être récupéré par un établissement tel que le Conservatoire du littoral, dont la mission est de préserver, au travers de l'action foncière, des sites naturels littoraux et leur équilibre écologique, et non de remettre en état des sites urbanisés ou très dégradés. Il peut en être de même de bandes littorales déconstruites : le programme de recherche VuliGam a en effet mis en exergue le fait que ces dernières ne présentaient pas toujours de réel intérêt écologique²⁰⁹³, et qu'un retour vers l'écosystème d'origine n'étant pas systématiquement possible, il convenait de s'adapter et de se fixer d'autres objectifs moins illusoire²⁰⁹⁴.

²⁰⁸⁹ Terme employé par référence au discours d'Odile MARCEL, philosophe : « *il est difficile de gouverner les Hommes avec une culture chirurgicale qui consiste à annoncer qu'on va les amputer [...] si l'on veut faire avancer les gens, il faut leur proposer un nouvel imaginaire, des nouvelles ambitions, des nouvelles valeurs* » (CONSERVATOIRE DU LITTORAL, « *Le littoral face au changement climatique : subir ou s'adapter ? L'approche du Conservatoire du littoral* », Colloque des 5 et 6 décembre 2012, Montpellier).

²⁰⁹⁰ Selon Alain DERVIEUX, écologue : « *l'acceptation sociale viendra d'une plus grande ouverture des espaces naturels : « permettre aux gens de voir ce que la Nature est capable de faire, et ce de ce que nous pouvons faire avec elle, et non pas contre elle* » (CONSERVATOIRE DU LITTORAL, « *Le littoral face au changement climatique : subir ou s'adapter ? L'approche du Conservatoire du littoral* »).

²⁰⁹¹ Cf. VALADIER Arnaud, RICHER Jean, *op.cit.*

²⁰⁹² Propos tenus par Arnaud VALADIER lors de la journée d'étude du 3 avril 2015 (LABORATOIRE INTERDISCIPLINAIRE ENVIRONNEMENT ET URBANISME (LIEU), « *Responsabilités locales et risques littoraux* », Journée d'étude du 3 avril 2015, Aix-en-Provence).

²⁰⁹³ « *Les terrains qui ont été bâtis présentent souvent des sols très modifiés avec une activité microbiologique très faible et il est impossible de revenir à l'état initial en terme de substrat et de qualité du sol. Pour les espèces végétales présentant une dépendance symbiotique forte pour leur développement (mycorhizes, nodulation), il est peu probable de les voir recoloniser ces milieux [...]. De plus, [...] une recolonisation [...] par les trois espèces protégées des phryganes littorales [...] semble très peu probable même à long terme* » (LAMBERT-HABIB Marie-Laure (coord.), AFFRE Laurence, ALLOUCHE Aurélien, LAFFONT-SCHWOB Isabelle, NICOLAS Laurence, SABATIER François, *op.cit.*, p. 57).

²⁰⁹⁴ « *Le retour vers l'écosystème d'origine ne pourra pas toujours être possible et il faudra alors se questionner, en plus des attentes écologiques, sur les attentes socio-économiques d'une telle restauration des milieux. Dans le cas de la reconquête d'anciens terrains bâtis, des programmes de restauration écologiques pourront donc être entrepris en définissant conjointement avec tous les acteurs de terrain les objectifs de restauration souhaités et écologiquement envisageables* » (*Idem.*). – Voir également AFFRE Laurence, DUMAS Jean-Pierre, DUMAS Estelle, LAFFONT-SCHWOB Isabelle, TATONI Thierry, « *Regard écologique sur le*

Les démarches de relocalisation des biens et activités font appel à ce jour à des outils juridiques « généraux », ne s'appliquant pas uniquement à ce type d'opérations, exception faite du dispositif d'acquisition et d'expropriation « Barnier ». Avec le changement climatique et l'élévation du niveau marin, l'exposition des territoires côtiers aux risques littoraux devrait s'intensifier. Se pose alors la question de l'adaptation du système juridique actuel face à la nécessité d'organiser un nombre grandissant d'opérations de repli : en la matière, il semble particulièrement opportun d'aller au-delà du droit positif et de faire appel à l'inspiration doctrinale et aux idées singulières qu'elle génère. Si les possibles juridiques actuels de la relocalisation vont dans le sens d'une extension des espaces naturels littoraux, se pose la question de savoir ce qu'il pourrait en être demain. Certaines réflexions sur les futurs de la relocalisation vont en effet dans le sens d'une remise en cause de la conception française du droit de propriété. Un exercice de prospective amène alors à se demander quel pourrait-être l'impact de cette remise en question sur la préservation des espaces naturels littoraux (§2).

§2/ Les futurs de la relocalisation : vers une remise en cause de la propriété préjudiciable à la préservation des espaces naturels ?

A la suite d'évènements tels que Xynthia, les limites du cadre juridique français en matière de prévention des risques littoraux, de récupération de terrains sinistrés, et de recomposition spatiale des territoires ont été percées à jour. Si des modifications « a minima » du système actuel peuvent être envisagées (A), certains auteurs vont plus loin et proposent d'adapter le droit français aux nouveaux défis posés par la relocalisation au travers d'une mutation, voire une refonte du droit de propriété tel qu'il existe à ce jour. Se pose la question de l'impact de ces théories audacieuses sur la protection des espaces naturels côtiers (B).

A/ Le cadre actuel de la recomposition spatiale : limites et perspectives d'adaptation

La recomposition spatiale représente un véritable défi pour les territoires littoraux, auquel le droit foncier actuel ne permet pas toujours de répondre (1). Aussi, différentes pistes d'évolution du dispositif existant ont été envisagées (2).

recul stratégique : atouts et risques pour la diversité végétale péri-urbaine marseillaise », in LAMBERT Marie-Laure (dir.), *Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation*, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement (Ed.), [En ligne], Hors-série 21, avril 2015, <http://vertigo.revues.org/15748>: « le succès d'une restauration écologique est étroitement lié à l'état de dégradation des écosystèmes concernés et à leur résilience (Clewell et Aronson, 2010). Or, les sites qui ont subi des constructions diverses présentent souvent des sols très modifiés avec notamment une activité très faible des microorganismes (Garcia et al., 1997; Requena et al., 2001). Alors que la microbiologie du sol joue un rôle essentiel dans sa formation, son fonctionnement et donc sa fertilité, la présence d'urbanisation nuit gravement à sa biodiversité. Ainsi, il est peu probable de retrouver, après déconstruction, un substrat et une qualité des sols propices au développement d'une flore littorale ».

1) Les limites du cadre actuel

S'il a été vu que le droit français offre la possibilité d'acquérir, de renaturer et de gérer des espaces exposés aux risques littoraux afin de constituer des zones tampons à caractère naturel entre l'aléa et les enjeux humains, il reste que le système actuel demeure perfectible et qu'une succession d'événements extrêmes pourrait sérieusement ébranler la capacité des acteurs littoraux à organiser des opérations de relocalisation efficaces. En premier lieu, le processus d'action foncière s'inscrit plutôt dans un temps long et les procédures s'étendent parfois sur plusieurs années : dix ans se sont ainsi écoulés entre l'identification du risque et les dernières acquisitions de Criel-sur-Mer, et les premières procédures d'expropriations vendéennes ont été lancées, plus de trois ans après Xynthia²⁰⁹⁵. Les acquisitions amiables réalisées en dehors du dispositif Barnier sont également soumises à cette contrainte temporelle, puisqu'elles ne peuvent se faire qu'au gré des opportunités qui se présentent. En effet, si personne ne souhaite vendre, il n'existe aucun moyen de forcer les réticences en dehors du mécanisme de l'expropriation. Il convient par ailleurs de relever qu'en cas de vente, les personnes publiques ne bénéficieront d'aucune priorité ni d'aucun privilège puisque que le droit de préemption urbain est réservé à la réalisation d'opérations d'aménagement urbain, et ne peut donc pas être utilisé pour l'acquisition de parcelles vouées à la déconstruction²⁰⁹⁶.

En second lieu, le système demeure perfectible en ce que le dispositif Barnier reste inapplicable au risque littoral d'érosion de falaise dès lors que celui-ci ne peut être systématiquement rattaché au risque majeur de mouvement de terrain²⁰⁹⁷. En résulte une inégalité de traitement pour les propriétaires concernés. Pour finir, les ressources du fonds Barnier, des collectivités et autres acteurs du littoral ne sont pas inépuisables alors que la mise en œuvre d'opérations foncières nécessite la mobilisation de ressources conséquentes. Même si les acquisitions publiques sont soumises au respect du prix fixé par les services de l'Etat (service des domaines²⁰⁹⁸), le prix de l'immobilier reste en effet élevé dans la plupart des zones littorales, notamment les plus proches du rivage. En sus, les acquisitions ou expropriations prises en charge par le FPRNM seront réalisées sur la base d'une évaluation favorable aux propriétaires concernés, car ne prenant pas en compte le risque. Ainsi, en cas d'aggravation d'une menace de submersion ou de multiplication d'événements naturels majeurs commandant une action foncière, la stabilité du FPRNM pourrait être ébranlée.

²⁰⁹⁵ CALVET François, MANABLE Christian, *op.cit.*, p. 47.

²⁰⁹⁶ Le droit de préemption urbain (DPU) permet à une personne publique « *d'acquérir un bien mis en vente en se substituant à l'acquéreur déclaré ou potentiel* » (BOULAY Guilhem, BUHOT Clothilde et al., *Les mots du foncier – dictionnaire critique*, Paris, ADEF (Ed.)).

Le DPU est régi par les articles L211-1 et suivants du code de l'urbanisme, et est exercé par les communes ou par les EPCI ayant reçu une délégation de compétence en la matière. Il ne peut être mobilisé que pour la réalisation d'opérations d'aménagement urbain d'intérêt général, et il semble donc qu'il ne puisse pas être utilisé à des fins de renaturation de sites littoraux. Les périmètres de DPU doivent se limiter à certains sites, à l'instar des zones incluses dans le secteur correspondant à un plan de prévention des risques technologiques, ou des zones urbaines ou d'urbanisation future. Etonnamment, aucune possibilité de délimitation n'est prévue s'agissant des sites compris dans le périmètre d'un plan de prévention des risques naturels.

²⁰⁹⁷ Cf. *supra*, p. 336 et suivantes.

²⁰⁹⁸ Article L1311-9 du code général des collectivités territoriales et article L1211-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Le fonds a d'ailleurs connu une période difficile en 2011 suite à la tempête Xynthia et a dû être renfloué sur les fonds propres de l'Etat²⁰⁹⁹.

Face à l'ensemble de ces points de faiblesses, se pose alors la question de savoir dans quelle mesure les mécanismes d'acquisition actuels pourraient être améliorés afin d'optimiser la relocalisation et la constitution de zones naturelles tampons le long du littoral ? Il apparaît que si plusieurs propositions de réajustements ou d'innovations textuelles peuvent être, ou ont été, émises à l'heure actuelle, il reste que peu d'entre elles peuvent être retenues (2).

2) Les propositions d'évolution des dispositifs existants

Afin de corriger les faiblesses précédemment identifiées, plusieurs propositions ont pu être faites : ces dernières concernent notamment le recours au droit de délaissement (a) et l'encadrement restrictif des dépenses du fonds de prévention des risques naturels majeurs (b).

a) Le recours au droit de délaissement

Dans leurs propositions de loi sur la gestion effective du risque de submersion marine²¹⁰⁰, les sénateurs Bruno Retailleau, Alain Anziani, et plusieurs de leurs confrères, envisageaient par exemple, comme en matière de risques technologiques²¹⁰¹, la possibilité de créer, au sein du périmètre d'un PPRN, des zones soumises à un « droit de délaissement » permettant aux propriétaires d'un bien menacé par un risque naturel, d'obtenir son acquisition par une commune ou un EPCI²¹⁰². Ce mécanisme s'inspirait en quelque sorte des « zones d'acquisitions amiables » délimitées suite à la tempête Xynthia, exception faite de l'exigence de la présence d'un PPR, et de l'absence d'intervention des services de l'Etat dans la délimitation des zones de délaissement. Cette proposition d'article ne fut cependant pas retenue, sur les recommandations de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Cette dernière mit en effet l'accent sur l'absence de prévision de source de financement affectée au dispositif, alors même que cela était le cas en matière de risque technologique²¹⁰³.

²⁰⁹⁹ La Cour des comptes faisait état en juillet 2012, du « quasi-assèchement » de la trésorerie du fonds fin 2010, qui donna lieu à un renflouement de 65 millions d'euros de la part de l'Etat (COUR DES COMPTES, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var - Rapport public thématique*, Paris, La Documentation Française (Ed.), juillet 2012, p. 116).

²¹⁰⁰ Propositions de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine, enregistrées à la Présidence du Sénat le 14 décembre 2010, présentées par Messieurs Bruno RETAILLEAU et Alain ANZIANI, Sénat n° 172 et 173, 2010-2011.

²¹⁰¹ Articles L515-16 et suivants du code de l'environnement.

²¹⁰² Article 20 des deux projets de lois : « *Après le troisième alinéa de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :*

« *1° bis de délimiter, à l'intérieur des zones prévues au 1°, des secteurs où, en raison de l'existence de risques importants de catastrophe naturelle présentant un danger grave pour la vie humaine, les communes ou leurs groupements compétents en matière d'urbanisme peuvent instaurer un droit de délaissement des bâtiments ou parties de bâtiments existant à la date d'approbation du plan qui s'exerce dans les conditions définies aux articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme. Toutefois, pour la détermination du montant du prix d'acquisition, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque. La commune ou son groupement peut, par convention passée avec un établissement public, lui confier le soin de réaliser l'acquisition des biens faisant l'objet du délaissement* ».

²¹⁰³ RETAILLEAU Bruno, *op.cit.*, p. 79 : « *L'article L. 515-19 du code de l'environnement prévoit que l'État, les exploitants des installations à l'origine du risque et les collectivités territoriales compétentes ou leurs*

Le fait de faire supporter une charge financière nouvelle sur les seuls budgets communaux ou intercommunaux lui apparut peu justifié²¹⁰⁴, d'autant que le fonds Barnier permettrait depuis peu la prise en charge de dépenses d'acquisition amiables dans les zones soumises à des risques de submersions marines. La conclusion en résultant fut sans appel :

*« En conséquence, votre commission estime très peu probable que des communes souhaitent instituer de telles zones où s'exercerait un droit de délaissement. Pour ces raisons, elle a adopté un amendement de suppression de cet article ».*²¹⁰⁵

L'analyse de la commission est pertinente. Cependant, l'idée des sénateurs à l'origine de la proposition de loi n'était pas saugrenue : à la différence du mécanisme d'acquisition amiable par le biais du fonds Barnier, qui ouvre simplement une possibilité de rachat facultative, l'instauration d'un droit de délaissement aurait permis de systématiser les acquisitions dans des zones à risque prédéfinies. Toutefois, le fait de laisser aux communes ou aux EPCI compétents en matière d'urbanisme le choix de créer ou de ne pas créer ces zones, ainsi que la charge de leur délimitation, constituait un pari empreint d'une certaine naïveté : pourquoi les communes auraient-elles souhaité se soumettre à une obligation alors même qu'elles disposaient de la possibilité d'agir librement, au cas par cas ? Une autre combinaison aurait pu être envisagée : il aurait été possible d'imaginer la délimitation de zones de délaissement par l'Etat, au moment de la réalisation des PPR, zones qui se seraient imposées aux communes et EPCI, et qui auraient pu être acquises sur les crédits Barnier. Ce mécanisme aurait toutefois constitué une nouvelle charge pour ce fonds d'ores et déjà très sollicité.

Afin de minimiser la charge pesant sur le fonds Barnier, et donc de maximiser les ressources disponibles pour organiser la relocalisation des biens et activités, plusieurs pistes peuvent être envisagées (b).

b) L'encadrement restrictif des dépenses du fonds de prévention des risques naturels majeurs

La question de l'indemnisation des constructions sans permis s'est posée dans le cadre des réflexions sur l'épuisement du fonds de prévention des risques naturels majeurs (1°). D'autres pistes ont également été envisagées dans cette même optique d'économie (2°).

1°) La remise en question de l'indemnisation des constructions sans permis

Il a été remarqué qu'à la suite de la tempête Xynthia, l'Etat avait consenti à l'acquisition l'amiable, voire l'expropriation de plus d'une centaine d'habitations édifiées sans permis de construire²¹⁰⁶. Ces opérations, que le juriste Jean-Philippe Brouant qualifie de moralement et

groupements assurent le financement des mesures prises en application du droit de délaissement. A cet effet, ils concluent une convention fixant leurs contributions respectives ».

²¹⁰⁴ *Idem.*: « L'instauration par les communes du droit de délaissement, telle qu'elle est prévue par l'article 20, les exposerait à supporter seules le coût des mesures d'acquisition. S'agissant de petites communes, et notwithstanding l'intervention d'établissements publics fonciers, le coût pourrait s'avérer trop important ».

²¹⁰⁵ RETAILLEAU Bruno, *op.cit.*, p. 78-80.

²¹⁰⁶ BROUANT Jean-Philippe, *op.cit.*, p. 1383.

économiquement « *reprochable[s]* »²¹⁰⁷, sont en effet légales dans la configuration juridique actuelle. Le délit de construction sans permis²¹⁰⁸ se trouve en effet prescrit à l'issue d'une période de trois ans à compter de la date d'achèvement des travaux, conformément à l'article 8 du code de procédure pénale. Aussi, à l'expiration du délai de prescription, si la construction n'acquiert pas de caractère légal²¹⁰⁹, il reste la personne à l'origine des travaux ne peut plus être poursuivie sur le plan pénal, et qu'aucun texte ne s'oppose à l'aliénation du bien²¹¹⁰. Jean-Philippe Brouant relève notamment qu'en matière d'expropriation, « *le juge refuse en principe l'indemnisation du propriétaire sauf si l'irrégularité est prescrite sur le plan pénal* »²¹¹¹. Il ajoute par ailleurs que même lorsque l'action pénale n'est pas encore prescrite, l'indemnisation n'est refusée « *qu'à condition que l'autorité compétente ait engagé une procédure contre la construction illégale* »²¹¹². La prescription pénale étant de droit commun, il apparaît qu'aucune dérogation n'est envisageable à ce jour, d'autant que la mission d'information conduite en 2007 par les sénateurs Jean-Jacques Hyst, Hugues Portelli et Richard Yung recommandait de « *veiller à la cohérence du droit de la prescription, en évitant des réformes partielles* »²¹¹³. Par conséquent, en l'état actuel du droit, rien ne s'oppose à l'acquisition ou l'expropriation d'un bien édifié sans permis de construire dès lors que cette période de trois ans est passée.

Il n'en est pourtant pas de même s'agissant des biens édifiés en violation des prescriptions d'un plan de prévention des risques qui, s'ils peuvent être expropriés, peuvent en revanche être exclus du bénéfice de l'acquisition amiable préventive financée par le fonds Barnier. Cette distinction peut s'expliquer par deux motifs.

D'une part, selon Jean-Philippe Brouant, la motivation serait sociale : pour appliquer les mêmes règles de droit aux constructions édifiées en violation d'un PPR et aux constructions édifiées sans permis, il faudrait prévoir la possibilité d'exclure les constructions sans permis du bénéfice du régime « cat nat ». Les propriétaires de ces habitations subiraient alors une double peine : les assureurs leur refuseraient l'indemnisation, et ils ne seraient plus éligibles au dispositif d'acquisition amiable préventive financé par le fonds Barnier. Plusieurs difficultés en découleraient : des personnes de bonne foi pourraient se retrouver dans une situation où elles ne pourraient ni aisément revendre leur bien soumis au risque, ni bénéficier d'indemnités assurantielles en cas de sinistre. Cette exclusion du bénéfice du régime « cat nat » avait été envisagée par le sénateur Pierre-Yves Collombat dans le cadre l'article 19 de la proposition de loi relative à la prévention des inondations et à la protection contre celles-ci.

²¹⁰⁷ *Idem.*, p. 1386.

²¹⁰⁸ Prévu par l'article L480-4 du code de l'urbanisme.

²¹⁰⁹ Elle ne pourra ainsi ni être modifiée (CE, 9 juill. 1986, Mme Thalamy, n° 51172), ni reconstruite à l'identique en cas de destruction (articles L111-15 et L111-23 du code de l'urbanisme), sauf régularisation préalable.

²¹¹⁰ Sur le caractère aliénable d'un bien construit en violation des règles d'urbanisme en vigueur, voir Cass. civ. 3, 15 juin 1982, n° 81-10509 – ainsi que CE, 18 juin 1969, n° 72045.

²¹¹¹ Cf. BROUANT Jean-Philippe, « A propos des suites de la tempête Xynthia : petits arrangements avec les constructions illégales », p. 1386 et 1387.

²¹¹² *Idem.*

²¹¹³ HYEST Jean-Jacques, PORTELLI Hugues, YUNG Richard, *Rapport d'information « pour un droit de la prescription moderne et cohérent » fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale par la mission d'information sur le régime des prescriptions civiles et pénales*, Doc. parl. S., n°338, 2007, p. 9.

Cet article ne fut finalement pas retenu : la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire du Sénat recommanda en effet sa modification, arguant que l'article 19, « *en élargissant à toutes les violations des lois et règlements la conditionnalité de la garantie « catnat », érode dans les faits de manière drastique la couverture offerte aux assurés* »²¹¹⁴.

D'autre part, la motivation est de nature pécuniaire. En effet, dans le cas où la sécurité des habitants exigerait l'évacuation définitive d'un logement et où la commune ne disposerait pas des ressources financières suffisantes pour procéder à une acquisition, l'Etat, qui n'avait jusqu'ici qu'à prendre en charge l'indemnisation de la valeur du bien, déduction faite des indemnités d'assurance préalablement perçues, pourrait se trouver contraint de prendre en charge l'intégralité du prix d'achat, sur ses fonds propres²¹¹⁵.

Afin de préserver les deniers publics, l'absence de permis de construire pourrait fonder le choix d'une procédure en démolition par saisine du tribunal de grande instance : cette action reste en effet ouverte dans un délai de dix ans à compter de la date d'achèvement des travaux²¹¹⁶. Toutefois, l'activation de ce levier ne ferait qu'ajouter à la précarité de certaines situations, notamment en présence d'une résidence principale. L'expropriation resterait enfin possible : cependant, compte tenu de la complexité de la procédure, tant sur le plan juridique que sur le plan humain, cette solution doit être réservée aux cas présentant une difficulté particulière. Tenant à l'ensemble de ces éléments, le mécanisme d'acquisition amiable lié au dispositif Barnier n'apparaît finalement pas comme une si mauvaise solution, en ce qu'il permet à l'Etat d'intervenir à moindre coût, après déduction des indemnités « cat nat ».

Une autre hypothèse émerge alors : sans remettre en question la solidarité qui imprègne les systèmes « cat nat » et Barnier, ne pourrait-on pas envisager une minoration de l'indemnisation pour les biens construits sans permis ? Cette hypothèse est envisagée par Jean-Philippe Brouant : l'auteur avance trois éléments à l'appui de cette dernière. La faute de la victime, en premier lieu, qui s'est exposée à un risque en s'abstenant de déposer une demande de permis alors même que cette démarche aurait pu conduire l'Administration à refuser sa demande en raison du péril existant, ou l'assortir de prescriptions particulières. L'existence de précédents législatifs en second lieu, à l'instar de l'article 14 de la loi du 10 juillet 1970 sur l'expropriation des logements insalubres ou dangereux²¹¹⁷ qui prévoit une évaluation de la valeur des biens modulée selon l'état de dégradation des logements. Cet exemple, s'il ne correspond pas tout à fait à la situation des constructions sans permis dans le sens où l'illégalité de ces dernières n'affecte pas leur valeur sur le marché foncier, illustre cependant fort bien une possibilité d'ajustement législative dans la procédure de fixation de la

²¹¹⁴ NEGRE Louis, *Rapport fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi de M. Pierre-Yves COLLOMBAT et plusieurs de ses collègues, relative à la prévention des inondations et à la protection contre celles-ci*, Doc. parl. S., n°144, 13 novembre 2013, p. 49.

²¹¹⁵ BROUANT Jean-Philippe, *op.cit.*, p. 1385 : « *dans les zones de solidarité, l'indemnité des assurances vient en déduction du coût de rachat par l'État des biens concernés. Autrement dit, l'État a intérêt à ce que les assurances indemnisent les constructions illégales puisque cette indemnisation vient en déduction des sommes qu'il consacre au rachat des maisons* »

²¹¹⁶ Article L480-14 du code de l'urbanisme.

²¹¹⁷ Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, JORF du 12 juillet 1970, page 6543.

valeur vénale des biens. Pour finir, l'auteur évoque le principe d'égalité, auquel il peut être dérogé en présence d'une différence de situation, et souligne son sentiment d'injustice face à une égalité de traitement entre « *les personnes qui ont respecté les règles en bénéficiant d'un permis de construire et celles qui ont contrevenu à ce principe* »²¹¹⁸. Il conviendrait de souligner la nécessité de prendre en compte une modulation de cette indemnisation selon des critères sociaux.

Outre la question des constructions sans permis, d'autres pistes pour une gestion plus économe du fonds Barnier ont été envisagées (2°).

2°) Les autres pistes de limitation des dépenses

Toujours dans une optique de sauvegarde des deniers publics, pourrait être envisagée une politique foncière combinant acquisition amiable ou expropriation, et droit de préemption. L'acquisition amiable préventive ou l'expropriation se focaliseraient sur la partie de l'unité foncière exposée à un fort aléa, à court ou moyen terme. Le reste de l'unité, exposé au péril à plus long terme, serait pour sa part intégré à une zone de préemption, et destiné à un futur projet de développement urbain compatible avec l'existence du risque (installations submersibles, stockage de matériel communal, etc.) ou à une préservation en tant qu'espace naturel sensible. Un nouveau type de droit de préemption fondé sur la seule existence du risque pourrait également être créé : il permettrait de mener une action préventive plus efficace sur un temps long et de limiter sans doute le recours à l'expropriation. Mais peut-être les communes et EPCI compétents en matière d'urbanisme rechigneraient-ils à instaurer de telles zones en l'absence de financement « Barnier ». Par ailleurs, il est probable qu'il n'y ait finalement qu'une faible émission de déclarations d'intentions d'aliéner sur les zones en question, l'exposition au risque pouvant effrayer de potentiels acquéreurs. Néanmoins, le mécanisme mériterait d'être proposé. Une acquisition prioritaire des biens effectivement occupés tout au long de l'année pourrait aussi être envisagée.

Le programme de recherche SOLTER a pour sa part permis de formuler deux propositions. La première suppose de recourir au démembrement de propriété : tandis qu'une collectivité territoriale se porterait acquéreuse de la nue-propriété des biens situés en zone à risque à moyen terme, les anciens propriétaires conserveraient un usufruit d'une durée limitée. En résulterait une économie certaine à condition toutefois de bien calculer la durée de l'usufruit : en ce sens, le programme SOLTER suggère de calculer la valeur de l'usufruit à partir de la valeur locative du bien, et de veiller à ce que la durée de l'usufruit n'excède pas la durée pour laquelle la valeur cumulée des loyers atteint la valeur vénale du bien²¹¹⁹. L'avantage du recours au démembrement est de permettre aux propriétaires de continuer à habiter ou louer

²¹¹⁸ BROUANT Jean-Philippe, « A propos des suites de la tempête Xynthia : petits arrangements avec les constructions illégales », p. 1391.

²¹¹⁹ Cf. ANDRE Camille, SAUBOUA Paul, REY-VALETTE Hélène, SCHAUNER Gaëlle, *op.cit.*, p. 19.

Une autre méthode de calcul est par ailleurs évoquée : « *pour le calcul des parts de la valeur du bien à compter dans le patrimoine du nu-propriétaire et de l'usufruitier, la valeur de l'usufruit à durée fixe est déterminée, selon l'article 669 du Code général des impôts, à 23 % de la valeur de la pleine propriété pour chaque période de 10 ans sans fraction, la valeur de la nue-propriété étant le complément. Si cette méthode de calcul est appliquée, la valeur d'un usufruit d'une durée de 40 ans atteint 92 % de la valeur de la pleine propriété. Au-delà de cette durée, la valeur de la nue-propriété à indemniser devient nulle* » (*Ibid.*, p. 13).

leur bien pendant quelques années, tout en bénéficiant d'une somme d'argent issue de la perte de la nue-propriété pour organiser un futur déménagement. La seconde proposition du programme SOLTER consiste en une acquisition de l'entière propriété par une collectivité dans des zones qui seront exposées aux risques littoraux dans le futur, puis en l'établissement de baux emphytéotiques administratifs (BEA)²¹²⁰ ou d'autorisations d'occupations temporaires du domaine public (AOT)²¹²¹ au profit des anciens propriétaires. Il s'agit ici aussi de maîtriser la durée d'occupation des biens qui seront exposés à certains périls, tout en amoindrissant le coût de l'opération puisque les BEA, comme les AOT, sont soumis au versement d'une redevance.

Une meilleure intégration des acteurs bancaires pourrait enfin être bénéfique à la relocalisation des biens et activités : des négociations en vue de permettre aux personnes déplacées d'obtenir un nouvel emprunt, un crédit-relai ou un taux préférentiel, pourraient être menées par l'Etat.

Pour finir, une alternative aux acquisitions amiables par le biais de l'échange de biens pourrait intervenir à la marge. Les communes et EPCI pourraient ainsi proposer une interversion entre un bien dont elles seraient propriétaires, et un bien exposé au risque. Cette possibilité ne serait bien évidemment applicable qu'au sein des communes bénéficiant d'un patrimoine foncier conséquent.

Mais pour faire face aux défis posés par le changement climatique, certains auteurs proposent d'aller plus loin pour organiser l'exercice de relocalisation, et suggèrent de réadapter le droit de propriété à cet effet (B). Si les propositions effectuées en ce sens semblent parfois utopiques, elles n'en recèlent pas moins un intérêt certain. Pierre Calame soulignait ainsi que si « rien n'est plus hasardeux que l'exercice de prospective, [...] il ne faut toutefois pas se dissuader de s'y livrer : le rêve précède l'action et l'annonce de catastrophes possibles dont l'ampleur et les échéances sont difficiles à mesurer, reste le meilleur moyen de s'en prémunir »²¹²².

B/ La remise en question du droit de propriété au service d'une gestion intégrée des risques littoraux : quelles conséquences pour la préservation des espaces naturels ?

Dans sa conception actuelle, le droit de la propriété privée, consacré par la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, est un élément structurant de la société française permettant non seulement d'organiser les rapports territoriaux entre les Hommes, mais également de fixer les droits du propriétaire sur un bien déterminé, au travers du tryptique usus-fructus-abusus.

²¹²⁰ Article L1311-2 du code général des collectivités territoriales.

²¹²¹ Article L1311-5 et suivant du code général des collectivités territoriales et article L2122-6 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques.

²¹²² CALAME Pierre, *Un territoire pour l'Homme*, la Tour d'Aigues, L'Aube (Ed.), Collection Monde en cours, 1994, p. 12.

Il est intéressant de relever que la notion de propriété a évolué au fil du temps et que le concept utilisé à ce jour n'est finalement consacré qu'à la suite de la Révolution Française de 1789. Aussi, si tel qu'entendu à ce jour, le droit de propriété est autant susceptible de servir que de desservir la préservation des espaces naturels littoraux (1), se pose la question des conséquences d'une évolution de ce concept sur le devenir des mêmes espaces. Face au défi de la relocalisation, la doctrine s'interroge en effet sur une refonte du droit de propriété (2).

1/ La propriété privée et la préservation des espaces naturels : une relation duale

La propriété n'est pas inhérente à toute société humaine : aussi, est-il nécessaire d'aborder la manière dont ce concept a imprégné le droit français (a), avant d'examiner la relation ambivalente qu'il entretient avec la protection des espaces naturels (b).

a) Le droit de propriété privée : origines, évolution et détracteurs

Quelques éléments relatifs à l'origine et l'évolution du droit de propriété privée seront exposés (1°), avant une évocation de ses différentes remises en cause (2°).

1°) Origines, évolutions

Le rayonnement du droit de la propriété privée est tel dans la société française qu'il semble parfois facile d'oublier que ce concept n'a pas toujours façonné notre rapport au sol. René Robaye constate ainsi qu'il est aujourd'hui « *difficile d'imaginer qu'il ait pu exister d'autres représentations du rapport aux biens, d'autres idées de la propriété* »²¹²³. Le concept de propriété est pourtant apparu tardivement dans l'histoire de l'humanité : force est d'ailleurs de constater qu'il ne structure pas l'ensemble des sociétés humaines à l'heure actuelle²¹²⁴. Il ne serait donc pas inhérent à l'Homme, mais constituerait plutôt, comme le relève le professeur Etienne Le Roy, anthropologue du droit, une invention à la fois récente et occidentale, correspondant aux besoins d'une société de marché, fonctionnant sur un système d'échange d'un bien contre une monnaie standardisée, à vocation universelle²¹²⁵. Etienne Le Roy souligne ainsi qu'en Afrique où le capitalisme n'est pas enraciné, et où les populations ne jouent pas encore réellement le jeu de la mondialisation, la propriété privée n'est pas nécessaire²¹²⁶.

²¹²³ ROBAYE René, « Du 'dominium ex iure Quiritium' à la propriété du Code civil des Français », *Revue Internationale des Droits de l'Antiquité*, 1997, p. 311.

²¹²⁴ Selon le professeur Etienne LE ROY, la moitié de l'humanité considère à ce jour sans doute la propriété comme une idée surprenante, voire une ineptie (Cf. intervention lors du colloque du RJCF du 14 novembre 2014 - RESEAU DES JEUNES CHERCHEURS EN FONCIER (RCJF), « *Les propriétaires publics : des propriétaires fonciers comme les autres ?* », Colloque du 14 novembre 2014, Avignon). – Voir aussi LE ROY Etienne, *La Terre de l'autre*, Paris, LGDJ (Ed.), Collection Droit et société, 2011, p. 24.

²¹²⁵ Le professeur souligne en ce sens que le code civil de 1804 qualifie la terre de « bien », et lui confère de ce fait une valeur d'échange monétaire. Le cadastre, qui s'inscrit dans une représentation géométrique de l'espace, conforte par ailleurs cette conception en délimitant les biens échangeables (Cf. intervention lors du colloque du RJCF du 14 novembre 2014 - RESEAU DES JEUNES CHERCHEURS EN FONCIER (RCJF), « *Les propriétaires publics : des propriétaires fonciers comme les autres ?* », Colloque du 14 novembre 2014, Avignon. – Voir aussi LE ROY Etienne, *La Terre de l'autre*, p. 61).

²¹²⁶ Intervention d'Etienne LE ROY lors du colloque du RJCF du 14 novembre 2014 - RESEAU DES JEUNES CHERCHEURS EN FONCIER (RCJF), « *Les propriétaires publics : des propriétaires fonciers comme les autres ?* », Colloque du 14 novembre 2014, Avignon.

Le concept de propriété privée ne serait en réalité apparu qu'au cours du premier siècle avant J.-C. A cette époque, les prérogatives individuelles des tenanciers italiens se consolident sur les terres conquises par l'Etat romain relevant de « *l'ager publicus* ». Au fil de leurs avancées militaires, les romains avaient en effet confisqué de nombreuses terres et constitué « un domaine public du peuple romain ». Ce dernier ne pouvait pas faire l'objet de propriété privée²¹²⁷, mais pouvait être occupé par des colons contre redevance²¹²⁸, voire cultivé ou pâturé contre versement d'un impôt (vectigal). Rome perdit cependant peu à peu le contrôle de la situation et les occupations anarchiques se multiplièrent, sans aucune contrepartie. René Robaye relève ainsi qu'en pratique « *les concessions faites en principe pour cinq ans par les censeurs, sont le plus souvent renouvelées lorsque le vectigal est acquitté régulièrement* »²¹²⁹. Les occupations des terres de *l'ager publicus*, qui ne devaient être que temporaires, se mutent ainsi en possessions pérennes : aliénations et transferts par successions s'organisent entre tenanciers, en dehors de tout cadre juridique²¹³⁰. Suite aux grandes conquêtes du II^{ème} siècle avant J.-C., les romains détiennent suffisamment de richesses pour renoncer à collecter le vectigal : les terres italiennes basculent alors du statut d'*ager publicus* à celui de *res mancipi*²¹³¹, jusqu'alors réservé aux esclaves, affranchis, et animaux de trait²¹³², et les occupants se voient conférer de véritables titres de propriétaires²¹³³. Cette évolution, qui marque l'entrée des terres dans le « *mancipium* », inspirera la création du « *dominium ex iure Quiritium* »²¹³⁴, principal régime de propriété applicable aux biens des citoyens romains²¹³⁵. René Robaye évoque sur ce point le désir d'ancrage historique des romains qui conçoivent la propriété comme un système dans lequel « *l'espace et le temps opèrent une forme de compensation* », et qui, se trouvant « *obligés de segmenter l'espace pour y incarner le pouvoir sur les choses [...], se consolent en inscrivant cette propriété dans l'infini du temps, comme s'ils espéraient par-là échapper à la condition humaine* »²¹³⁶.

²¹²⁷ A la différence de « *l'ager romanus* » (Cf. MARTIN Jean-Pierre, CHAUVOT Alain, CEBEILLAC-GERVASONI Mireille, *Histoire romaine*, Paris, Armand Colin (Ed.), Collection U, 2013, 480 p.).

²¹²⁸ La distribution des terres aux colons était effectuée sous forme d'« *ager datus adsignatus* » ou « *viritim* » (Cf. MARTIN Jean-Pierre, CHAUVOT Alain, CEBEILLAC-GERVASONI Mireille, *Histoire romaine*, Paris, Armand Colin (Ed.), Collection U, 2013, 480 p.).

²¹²⁹ ROBAYE René, *op.cit.*, p. 323-324.

²¹³⁰ *Idem.*

²¹³¹ Correspond à un bien dont « *la propriétaire quiritaire reçoit un caractère, non pas différent, mais en quelque sorte plus indélébile : elle s'acquiert, se perd plus difficilement* » que celle des *res nec mancipi*. Aussi, un acte est exigé (mancipation) et les transferts par tradition exclus (Cf. ORTOLAN Joseph, *Histoire de la législation romaine*, Paris, Joubert (Ed.), 2^{ème} édition, 1842, p. 114).

²¹³² ROBAYE René, *op.cit.*, p. 323.

²¹³³ *Idem.*

²¹³⁴ La propriété quiritaire, constituée d'un droit d'usus, de fructus et d'abusus, fut confiée au *paterfamilias*, lequel en disposait tant sur les personnes que sur les biens familiaux situés dans la cité ou dans les colonies environnantes. Elle est à l'époque un droit absolu, pouvant être revendiqué devant toute personne. La loi des XII Tables prévoit que la preuve d'une possession immobilière de 2 ans, ou d'une possession mobilière d'un an suffit à justifier de la propriété devant un juge (Cf. Intervention de Pierre-Yannick LEGAL lors du colloque « risques littoraux et maritimes, organisé par le laboratoire LETG-NANTES-GEOLITTOMER le 7 juin 2013 à Nantes).

²¹³⁵ ROBAYE René, *op.cit.*, p. 323.

²¹³⁶ ROBAYE René, *op.cit.*, p. 332.

L'époque médiévale se caractérise par le retour à l'occupation éphémère. Le Roi, représentant de Dieu, est le seul propriétaire du sol, ce dernier étant ensuite géré par un seigneur foncier, et exploité par des tenanciers. Le droit d'exploiter est transmissible, et le passage de relais s'opère surtout au sein de la sphère familiale²¹³⁷. Le bénéficiaire du droit d'exploitation peut par ailleurs varier selon les saisons : ainsi, « *une terre exploitée par une famille jusqu'à la récolte, est ensuite mise à disposition de la communauté pour y faire paître les troupeaux jusqu'au prochain labour* »²¹³⁸.

Ce n'est finalement qu'à la suite de la Révolution française de 1789 et de l'abolition des privilèges qu'un droit de propriété individuel est de nouveau consacré, sans distinction entre domaine utile et domaine éminent²¹³⁹. L'article 2 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen énonce que « *le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression* ». Le texte part donc du postulat du rattachement du droit de propriété à la catégorie du droit naturel, et pas seulement du droit positif. L'article 17 de la déclaration dispose par ailleurs que « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». Aussi, la privation de toute atteinte à ce droit est prohibée en dehors de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Le droit de propriété est sacralisé, consacré en tant que droit inviolable par les rédacteurs du texte. Joseph Comby résume bien l'esprit qui animait alors les révolutionnaires en constatant que la Révolution a finalement « *inventé le propriétaire, petit monarque absolu au milieu de son territoire exclusif, réplique fantasmagorique, démultipliée à l'infini du grand monarque absolu que l'on sacrifiait* »²¹⁴⁰. Quinze ans plus tard, le droit de propriété était inscrit dans le code civil napoléonien : il fut placé au centre de deux des trois livres que comportait le code²¹⁴¹, et fut défini au sein d'un article 544 n'ayant pas été modifié depuis : « *la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus*

²¹³⁷ Au Moyen-Age, la rudesse des conditions de vie va conduire au développement d'une « *solidarité familiale et villageoise* ». Il n'y a de transmission de biens immobiliers qu'entre parents et enfants (*Idem.*, p. 317-318).

²¹³⁸ *Ibid.*, p. 318-319 – voir également COMBY Joseph, « La gestation de la propriété », in ICREI (INTERNATIONAL CENTER FOR RESEARCH ON ENVIRONMENTAL ISSUES), *Actes de la conférence « Droits de propriété et environnement »*, Aix-en-Provence, 27, 28 et 29 juin 1996, Paris, Dalloz (Ed.), collection Thèmes et commentaires, 1996, p. 276-277 : « *Dans l'Europe médiévale, le droit de propriété foncière fut d'abord un droit saisonnier. Les vieilles coutumes de chaque province définissaient les dates de début et fin de la propriété du paysan sur ses champs. L'hiver, l'espace n'était plus approprié, il retournait à la vaine pâture, seul subsistait le contrôle de chaque « communauté » sur son territoire généralement en conflit avec le contrôle concurrent que voulait assurer le « seigneur foncier » du lieu* ».

²¹³⁹ Ce point fait toutefois encore l'objet de débats à l'heure actuelle : Joseph COMBY constate par exemple que la première version de la DDHC de 1789 ne visait pas « la propriété » mais bien « les propriétés », et qu'il ne fut revenu au singulier que quelques années plus tard. Si à l'époque ce passage du singulier au pluriel fut présenté comme la simple correction d'une faute d'orthographe, l'auteur abonde plutôt dans le sens d'un réel revirement et suppose ainsi « *[qu']en ce mois d'août 1789, ce n'était donc pas "la propriété" au sens contemporain que les États Généraux pensaient avoir instituée. Leur préoccupation était toute autre : elle était de créer les principes d'un État de droit ; elle était de protéger les droits existants contre l'arbitraire et particulièrement les droits sur la terre* » (COMBY Joseph, « L'impossible propriété absolue », in ADEF, *Un droit inviolable et sacré. La propriété*, Paris, ADEF (Ed.), 1989, p. 9-20).

²¹⁴⁰ COMBY Joseph, « La gestation de la propriété », p. 278.

²¹⁴¹ Le livre Ier s'intitulant « Des personnes », le livre II « Des biens et des différentes modifications de la propriété » et le livre III « Des différentes manières dont on acquiert la propriété ».

absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ». René Robaye identifie dans cette formulation une volonté de retour à la conception romaine de la propriété, « *argument commode pour s'opposer aux pratiques féodales et aux droits seigneuriaux* »²¹⁴², et constate l'adéquation de cet outil avec les « *aspirations de la classe bourgeoise montante* », et la notion de bon père de famille qui irradie le code civil, bon père qui « *bien dans ses papiers, [...] fait ses affaires, augmente un capital qu'il a reçu de ses parents et qu'il léguera, la chose va de soi, à ses enfants* »²¹⁴³.

Le concept de propriété, en tant que droit absolu et sacré, a pu faire l'objet de divers nuancements et remises en cause (2°).

2°) Nuances et remises en cause

Si les textes précités exposent le caractère sacré et absolu du droit de propriété, il convient aujourd'hui de nuancer ce point. Avec l'apparition du principe de laïcité, Jean Mouly relève ainsi que désormais, « *la propriété n'est « sacrée » qu'au sens de ce qui ne doit pas être profané : l'atteinte est prohibée, sauf selon le rite permis [...], celui de l'expropriation* »²¹⁴⁴. Par ailleurs, les prérogatives des propriétaires fonciers sont aujourd'hui encadrées par des réglementations nationales mettant à mal tout absolutisme du droit de propriété, absolutisme n'ayant en tout état de cause « *pas de portée juridique précise* »²¹⁴⁵. Catherine Herrera souligne enfin que l'espace n'étant « *pas un objet comme les autres* »²¹⁴⁶, car ne pouvant être emporté, ou encore détruit²¹⁴⁷, « *son appropriation signifie avant tout, devenir propriétaire de droits sur cet espace, et non d'une chose* ». Le premier article du code de l'urbanisme énonce en ce sens que « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation* »²¹⁴⁸. Le caractère absolu énoncé par le code civil s'en trouve d'autant diminué. Force est d'ailleurs de constater que les textes internationaux, à l'instar de la DUDH²¹⁴⁹, de la charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne²¹⁵⁰ ou des protocoles à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CESDH)²¹⁵¹, ne reprennent pas ce qualificatif « d'absolu ».

²¹⁴² ROBAYE René, *op.cit.*, p. 313.

²¹⁴³ *Ibid.*, p. 312.

²¹⁴⁴ MOULY Christian, « Place de la propriété parmi les droits de l'Homme », in ICREI (INTERNATIONAL CENTER FOR RESEARCH ON ENVIRONMENTAL ISSUES), *Actes de la conférence « Droits de propriété et environnement »*, Aix-en-Provence, 27, 28 et 29 juin 1996, Paris, Dalloz (Ed.), collection Thèmes et commentaires, 1996, p. 38.

²¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 35.

²¹⁴⁶ HERRERA Catherine, « Usus, fructus, abusus », in BOULAY Guilhem, BUHOT Clothilde et al., *Les mots du foncier – dictionnaire critique*, Paris, ADEF (Ed.), 2013, p. 46-47.

²¹⁴⁷ COMBY Joseph, « L'impossible propriété absolue », p. 9-20.

²¹⁴⁸ Article L101-1 du code de l'urbanisme.

²¹⁴⁹ Article 17 de la DUDH : « *Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété* ».

²¹⁵⁰ Article 17 de la charte : « *Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général [...]* ».

²¹⁵¹ Article 1 du protocole 1 à la CESDH : « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi* ».

Un débat quant à la nature et à la légitimité du droit de propriété a divisé, et divise toujours la communauté scientifique. Certains auteurs considèrent que la propriété doit être rattachée au seul droit positif et appréhendée comme la réponse donnée, à un moment particulier de leur histoire, par certaines sociétés humaines à l'organisation des territoires et au partage des ressources. D'autres estiment que la propriété relève du droit naturel, qu'elle est inhérente à l'Homme. L'économiste Bruce Yandle adhère à ce courant de pensée : à son sens, le droit de propriété, qui ne résulte « *ni des gouvernements, ni des Parlements, ni des Présidents, ni des Rois* »²¹⁵², constitue un « *phénomène social, une composante du processus darwinien qui n'a à voir qu'avec les individus, leur survie et l'accumulation de ressources* »²¹⁵³. Selon cette interprétation, c'est la peur de la confiscation qui aurait conduit les peuples à solliciter une consécration institutionnelle limitant les atteintes à ce droit en dehors du cadre de l'expropriation. Cependant, cette analyse supposerait que toute société doive en passer par le droit de propriété pour être considérée comme « aboutie » : or il a été vu qu'à l'heure actuelle certaines sociétés non dépendantes de l'économie de marché fonctionnent sans qu'il soit besoin de recourir au concept de propriété. Aussi, d'autres penseurs affirment plutôt que le droit de propriété n'est finalement qu'un concept créé de toute pièce par les sociétés occidentales, un outil organisationnel ayant émergé et évolué dans un contexte historique et culturel bien particulier. Pierre-Joseph Proudhon, et à sa suite les mouvements socialistes et marxistes, considèrent pour leur part la propriété comme l'injuste fruit d'une usurpation, et demandent son abolition²¹⁵⁴. Selon Pierre-Joseph Proudhon, la possession a évolué vers la propriété à partir du moment où « *l'usufruitier eu converti son droit d'user personnellement de la chose en celui de l'exploiter par le travail de son prochain* »²¹⁵⁵, et où les légistes, « *au lieu de s'opposer, comme ils le devaient, à ce cumul de bénéfices, [...] acceptèrent et sanctionnèrent le tout* »²¹⁵⁶. L'auteur, qui part du postulat selon lequel la propriété n'est pas la condition naturelle de l'Homme²¹⁵⁷, s'interroge : « *comment l'instinct de société, si sûr chez les animaux, a-t-il failli dans l'homme ? Comment l'homme, né pour la société, n'est-il pas encore associé ?* »²¹⁵⁸. Constatant que les concepts usuellement évoqués pour justifier

et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

²¹⁵² YANDLE Bruce, « Droits de propriété, liberté et évolution de l'ordre social », in ICRI (INTERNATIONAL CENTER FOR RESEARCH ON ENVIRONMENTAL ISSUES), *Actes de la conférence « Droits de propriété et environnement »*, Aix-en-Provence, 27, 28 et 29 juin 1996, Paris, Dalloz (Ed.), collection Thèmes et commentaires, 1996, p. 57.

²¹⁵³ *Idem.*

²¹⁵⁴ « *En écrivant ce factum contre la propriété, j'intente à la société toute entière une action pétitoire ; je prouve que ceux qui ne possèdent pas aujourd'hui sont propriétaires au même titre que ceux qui possèdent ; mais au lieu de conclure à ce que la propriété soit partagée entre tous, je demande que, par mesure de sûreté générale, elle soit abolie pour tous* » (PROUDHON Pierre-Joseph, *Qu'est-ce que la propriété ?*, Paris, A. LACROIX, VERBOECKHOVEN & C (Ed.), 1867, p. 38).

²¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 333.

²¹⁵⁶ *Idem.*

²¹⁵⁷ « *Ainsi la loi, en constituant la propriété, n'a point été l'expression d'un fait psychologique, le développement d'une loi de nature, l'application d'un principe moral : elle a, dans toute sa force du mot, créé un droit en dehors de ses attributions ; elle a réalisé une abstraction, une métaphore, une fiction ; et cela sans daigner prévoir ce qui en arriverait, sans s'occuper des inconvénients, sans chercher si elle faisait bien ou mal* », *Ibid.*, p. 64.

²¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 196.

l'apparition de la propriété sont l'occupation et le travail²¹⁵⁹, Pierre-Joseph Proudhon va tenter de démontrer d'une part que le droit d'occupation empêche la propriété, et d'autre part que le droit du travail la détruit²¹⁶⁰.

En premier lieu, l'auteur admet l'existence d'une possession permettant d'user de la terre, de bénéficier de ses fruits²¹⁶¹, mais en aucun cas de l'aliéner, la dénaturer ou la détruire²¹⁶². L'usufruit serait reçu par l'homme des mains de la société, « *qui seule possède d'une manière permanente : l'individu passe, la société ne meurt jamais* »²¹⁶³. Rien ne justifierait le passage de la possession à la propriété, et donc le mécanisme de l'usucapion : « *entassez les ans et les siècles, vous ne ferez jamais que la durée, qui par elle-même ne crée rien, ne change rien, ne modifie rien, puisse métamorphoser l'usufruitier en propriétaire* »²¹⁶⁴.

En second lieu, l'auteur analyse le rapport entre propriété et travail, et conclut à l'absence de tout lien logique entre les deux notions : en effet, si le travail suffisait à conduire à la propriété, celle-ci devrait sans cesse être partagée entre les différents acteurs qui la font fructifier (ouvrier, laboureur, agriculteur, etc.). Or cela n'est pas le cas dans le corpus législatif français : le concept de travail détruirait ainsi la conception française de la propriété²¹⁶⁵. En sus, l'auteur manifeste son incompréhension quant à l'assimilation de la propriété des fruits de la terre, récoltés par le travail, à la propriété de la terre elle-même²¹⁶⁶, et pointe finalement du droit le « *cercle vicieux* »²¹⁶⁷ consistant à « *dire que la propriété est fille du travail* »²¹⁶⁸, pour offrir ensuite au travail « *une concession pour moyen d'exercice* »²¹⁶⁹.

Jean-Jacques Rousseau rejoint partiellement cette théorie de l'usurpation²¹⁷⁰ par la propriété :

« Par le droit, c'est la puissance publique qui se charge de garantir un avoir privé. Une telle ruse sert évidemment les possesseurs de fait et bloque tout accès nouveau à la possession. Le droit de propriété fixe les hommes dans une relation à présent presque immuable à la nature et installe une inégalité structurelle entre les concitoyens d'une même Cité : telle fut, ou dut être l'origine de la Société et des lois, qui donnèrent de nouvelles entraves au faible et de nouvelles forces au riche, détruisirent sans retour la liberté naturelle, fixèrent pour jamais la Loi de la propriété

²¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 46.

²¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 35.

²¹⁶¹ « *Avec le travail naissait la possession privée, le droit dans la chose, jus in re, mais dans quelle chose ? Evidemment dans le produit, non dans le sol : c'est ainsi que l'ont toujours compris les Arabes, et que, au rapport de César et de Tacite, l'entendaient jadis les Germains* », *Ibid.*, p. 60.

²¹⁶² REMOND-GOUILLOUD Martine, *Du droit de détruire - Essai sur le droit de l'environnement*, Paris, PUF, 1989, 204 p.

²¹⁶³ PROUDHON Pierre-Joseph, *op.cit.*, p. 69.

²¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 82.

²¹⁶⁵ « *Tout travail humain résultant nécessairement d'une force collective, toute propriété devient, par la même raison, collective et indivise : en termes plus précis, le travail détruit la propriété* », *Ibid.*, p. 223.

²¹⁶⁶ « *Que le travailleur fasse les fruits siens, je l'accorde ; mais je ne comprends pas que la propriété des produits emporte celle de la matière. Le pêcheur, qui, sur la même côte, sait prendre plus de poisson que ses confrères, devient-il, par cette habileté, propriétaire des parages où il pêche ?* », *Ibid.*, p. 88.

²¹⁶⁷ *Idem.*

²¹⁶⁸ *Idem.*

²¹⁶⁹ *Idem.*

²¹⁷⁰ MASTERS D. Roger, *La philosophie politique de Rousseau*, Lyon, ENS (Ed.), Collection Theoria, 2002, p. 244.

et de l'inégalité, d'une adroite usurpation firent un droit irrévocable, et pour le profit de quelques ambitieux, assujettirent désormais tout le genre humain au travail, à la servitude et à la misère »²¹⁷¹.

Aussi Jean-Jacques Rousseau part-il du postulat selon lequel la propriété « légitime » n'existe pas à l'état de nature, état pré-social dans laquelle chacun se limite à organiser sa survie : dans ce cadre, le concept serait en effet source d'inégalité et de division entre les Hommes. Selon le philosophe, la propriété ne bénéficie finalement d'une aura de « *respectabilité* »²¹⁷² qu'à partir du moment où elle se conjugue à l'émergence d'une société civile²¹⁷³, corps moral collectif guidé par l'intérêt général et fondé sur un contrat social établi entre des individus réputés libres et égaux. La possession de l'état pré-social, « *jugée inquiétante* »²¹⁷⁴ de par son instabilité, conduit ainsi au recours à l'artifice de la propriété, concept à même de stabiliser l'existant, de « *donner valeur pérenne à la possession* »²¹⁷⁵, sous couvert du droit et de la force publique émanant de la société civile.

Sitôt exposés les premiers tenants et aboutissants de la propriété, se pose la question de savoir comment positionner le concept par rapport à la notion de préservation des espaces naturels littoraux. En effet, le droit de propriété doit-il être considéré comme un instrument favorable ou défavorable à cette préservation ? Il semble qu'il y ait là en réalité une véritable ambivalence (b).

b) Le droit de propriété et la préservation des espaces naturels : regard sur une ambivalence

Le droit de propriété offre à ses bénéficiaires un certain nombre de prérogatives. Ces derniers vont en effet pouvoir détenir et utiliser un bien (*usus*)²¹⁷⁶, en percevoir les fruits, en nature ou en argent (*fructus*)²¹⁷⁷, mais aussi en disposer, juridiquement au travers de l'hypothèque, de la transmission ou de l'aliénation, ou matériellement au travers d'une destruction (*abusus*)²¹⁷⁸. Aussi, si l'on s'en rapporte à cette seule définition, l'on pourrait penser que le propriétaire d'un bien a toute latitude pour déterminer le devenir de ce dernier, et qu'il pourrait donc en prendre soin tout comme y porter atteinte sans aucune limite. Fort heureusement, les choses ne sont pas aussi simples et le code civil prévoit que le droit de jouir et de disposer de ses biens ne peut se faire que dans les limites posées par les lois ou les règlements²¹⁷⁹.

²¹⁷¹ ROUSSEAU Jean-Jacques, *Œuvres complètes de Jean-Jacques Rousseau*, Paris, Dalibon (Ed.), 1846, p. 316.

²¹⁷² MASTERS D. Roger, *op.cit.*, p. 244.

²¹⁷³ « *Le premier qui, ayant enclos un terrain s'avisait de dire : ceci est à moi, et trouva des gens assez simples pour le croire, fut le vrai fondateur de la société civile* », ROUSSEAU Jean-Jacques, *op.cit.* p. 292.

²¹⁷⁴ COBAST Eric, *Culture générale – thèmes de culture générale*, Paris, CNED (Ed.), 2007, p. 53.

²¹⁷⁵ *Idem.*

²¹⁷⁶ GUILLIEN Raymond, VINCENT Jean et al., *Lexique des termes juridiques*, p. 630.

²¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 306. Les fruits peuvent être définis comme les « *biens produits périodiquement et régulièrement par les choses sans considération de leur substance* ». Ils pourront être naturels (« *produits spontanés de la terre et le croît des animaux* »), industriels (« *produits obtenus par le travail de l'Homme* ») ou civils (produits « *obtenus grâce à un contrat dont le capital est l'objet, tel les loyers et autres revenus en argent procurés par une chose* »), comme en dispose l'article 547 du code civil.

²¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 4.

²¹⁷⁹ Article 544 du code civil.

Le droit de propriété fait notamment l'objet d'un encadrement par l'article 552 du même code. Cet article pose en premier lieu le principe selon lequel « *la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous* », avant d'envisager des restrictions quant au libre usage et à la libre disposition du bien. Le propriétaire ne pourra par exemple pas effectuer les plantations et constructions qui contreviendraient aux règles posées par le titre "Des servitudes ou services fonciers". De la même manière, il ne pourra pas réaliser de constructions ou de fouilles si les lois et règlements relatifs aux mines, ou les lois et règlements de police s'y opposent. Pierre Bergel constate l'importance de la place prise par les textes encadrant le droit de propriété après la seconde guerre mondiale, avec la montée en puissance des dispositions d'ordre public au sein des codes de la construction, de l'urbanisme ou encore de l'environnement²¹⁸⁰. Ces dernières, ayant pour vocation d'organiser « *l'insertion des parcelles détenues privativement dans des ensembles plus vastes et dans des contraintes plus collectives* », se révèlent de fait « *incompatibles avec l'exercice d'un droit de propriété absolu et individuel sur les biens immobiliers* »²¹⁸¹. Le premier article du code de l'urbanisme²¹⁸² dispose lui-même que « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation* », et va donc dans le sens d'un sol non réservé à la seule jouissance des propriétaires fonciers²¹⁸³. Pierre Bergel souligne d'ailleurs l'importance de ce contrôle sociétal de l'espace, qui permet de contenir les initiatives individuelles préjudiciables aux territoires, et de valoriser le produit foncier en influençant « *avec une plus grande finesse la façon dont les différents groupes sociaux s'approprient tel ou tel secteur de l'espace commun* »²¹⁸⁴.

Prétendument absolu²¹⁸⁵, le droit de propriété doit donc en réalité être appréhendé comme un droit limité. Le sol national, qualifié de « patrimoine commun » par le code de l'urbanisme, constituerait selon la professeure Martine Rémond-Gouilloud « *un trait d'union à deux titres, pour l'individu et la société* »²¹⁸⁶, un « *lien entre l'avoir et l'être* »²¹⁸⁷. Aussi, l'auteure constate que si « *la formulation de l'article 544 du code civil semble légitimer l'abus* », la notion de patrimoine « *en appelle au contraire à la raison* », et « *explique pourquoi une valeur, jugée assez précieuse pour être transmise, doit [...] voir son intégrité préservée* »²¹⁸⁸. Il est d'ailleurs intéressant de relever que la jurisprudence sanctionne les abus liés à l'exercice du droit de propriété sur le fondement de l'article 1382 du code civil. En effet, dès lors que

²¹⁸⁰ BERGEL Pierre, « Appropriation de l'espace et propriété du sol », *Norois* [En ligne], février 2005, n°195 [en ligne – consulté le 16 octobre 2015], <http://norois.revues.org.lama.univ-amu.fr/479>

²¹⁸¹ *Idem.*

²¹⁸² Article L110-1 du code de l'urbanisme.

²¹⁸³ BERGEL Pierre, *op. cit.*

²¹⁸⁴ *Idem.*

²¹⁸⁵ Voir en ce sens les écrits de Martine REMOND-GOUILLOUD : « *le vénérable article 544 du code civil, victime d'une lecture tronquée, est trop facilement perçu comme source de prérogatives absolues, rétives à toutes contraintes, les pouvoirs du propriétaire ne connaissant d'autres limites que celles dictées par son arbitraire* » (Cf. REMOND-GOUILLOUD Martine, « L'environnement, sagesse de la propriété », in ICREI (INTERNATIONAL CENTER FOR RESEARCH ON ENVIRONMENTAL ISSUES), *Actes de la conférence « Droits de propriété et environnement* », Aix-en-Provence, 27, 28 et 29 juin 1996, Paris, Dalloz (Ed.), collection Thèmes et commentaires, 1996, p. 44).

²¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 45.

²¹⁸⁷ *Idem.*

²¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 46.

l'exercice de ce droit traduit une intention de nuire, il se révèle fautif, et peut donc donner lieu à indemnisation s'il cause un dommage à autrui²¹⁸⁹.

Finalement, selon Joseph Comby, ce ne serait pas tant la propriété en elle-même qui pourrait porter atteinte à la préservation de l'environnement, mais plutôt la définition des droits qui lui sont attachés. L'auteur précise en effet que comme l'espace n'est pas un objet, la question de sa propriété se révèle problématique car « *on ne peut ni le prendre, ni l'emporter, ni le détruire. On ne peut que s'y déplacer et y agir* »²¹⁹⁰. Aussi selon l'auteur, « *le droit de propriété, appliqué à un terrain, n'est jamais que la propriété d'un droit* », ou plutôt de « *tout ou partie des droits s'exerçant sur ce terrain* »²¹⁹¹. La propriété n'étant jamais réellement absolue²¹⁹², Joseph Comby en arrive à la conclusion que « *ce qui distingue radicalement tous les droits de propriété, qu'ils soient plus ou moins étendus, d'un simple droit d'usage, c'est le droit de céder son droit* »²¹⁹³.

Encadrée afin de limiter les dérives, de parvenir à une configuration territoriale harmonieuse, et à des usages du sol respectueux de l'environnement, la propriété peut également constituer un outil efficace au service de la préservation des espaces naturels. Dans la théorie de la « tragédie des communs » développée par l'écologue Garrett Hardin²¹⁹⁴, un accès libre et illimité aux terres agricoles affectées à l'élevage entraîne une destruction de la ressource. Les « communs » sont ici entendus comme des biens en libre accès, et non comme des biens dont l'accès est limité et la propriété partagée entre quelques acteurs seulement. Dans le scénario élaboré par Garrett Hardin, le libre accès aux pâturages est au départ rendu possible par les siècles de guerres tribales, de braconnage et de maladies ayant contribué à maintenir le nombre d'hommes et d'animaux en dessous de la capacité d'accueil des terres²¹⁹⁵. Puis, vient une période de stabilité sociale et de progression démographique, qui va être à l'origine de la tragédie des communs. Les fermiers sont en effet tentés de constituer des troupeaux de plus en plus importants puisqu'ils disposent librement de terres partagées pour les nourrir. Les effets cumulés des différents élevages en terme de surpâturage sont par ailleurs peu perceptibles pour chaque fermier, puisque les terres sont librement accessibles à tous²¹⁹⁶. Comme chaque

²¹⁸⁹ Cass. civ 1, Coquerel c/ Clément-Bayard, 3 août 1915, n° 00-02.378 : « *l'installation sur un terrain d'un dispositif ne présentant aucune utilité et n'ayant d'autre but que de nuire à autrui constitue un abus de droit de propriété* ». – voir aussi Cass. civ 1, 20 janvier 1964, Bull n° 34.

²¹⁹⁰ COMBY Joseph, « La gestation de la propriété », p. 276.

²¹⁹¹ *Idem.*

²¹⁹² *Ibid.*, p. 276-277 : « *il n'existe pas un seul pays au monde où le propriétaire ait tous les droits (construire, chasser, déboiser, ouvrir une carrière et pourquoi pas entreposer des déchets radioactifs). [...] la propriété foncière n'est nulle part absolue. [...] dans les pays industrialisés, il n'existe plus guère d'utilisation du sol qui ne soit subordonnée à une autorisation* ».

²¹⁹³ *Idem.*

²¹⁹⁴ HARDIN Garrett, « The tragedy of the commons », *Science*, 13 dec. 1968, vol. 162, n° 3859, p. 1243-1248, <http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>.

²¹⁹⁵ « *The tragedy of the commons develops in this way. Picture a pasture open to all [...]. It is to be expected that each herdsman will try to keep as many cattle as possible on the commons. Such an arrangement may work reasonably satisfactorily for centuries because tribal wars, poaching, and disease keep the numbers of both man and beast well below the carrying capacity of the land* » (HARDIN Garrett, *op.cit.*, p. 1244).

²¹⁹⁶ *Idem.* : « *At this point, the inherent logic of the commons remorselessly generates tragedy. As a rational being, each herdsman seeks to maximize his gain. Explicitly or implicitly, more or less consciously, he asks, "What is the utility to me of adding one more animal to my herd?" This utility has one negative and one positive*

fermier grossit les rangs de son cheptel, les herbages s'épuisent peu à peu, et à terme, l'activité d'élevage ne peut plus être assurée. C'est là la tragédie : des hommes toujours plus nombreux, gouvernés par un besoin d'obtenir toujours plus, dans un monde pourtant caractérisé par sa finitude²¹⁹⁷. Les solutions proposées pour contourner cette difficulté résident dans une prise de conscience faisant obstacle au déni d'un monde limité²¹⁹⁸, ainsi que dans la privatisation²¹⁹⁹, ou dans un accès conditionné, réservé à certaines personnes (quotas de visiteurs, loteries, etc.)²²⁰⁰. Pour illustrer ces propositions, Garrett Hardin prend notamment pour exemple les parcs nationaux américains qui se trouvent soumis à une forte pression en termes de fréquentation, pression qui ne devrait cesser de se renforcer au fur et à mesure de la progression démographique. Outre la propriété privée, ou la gestion des biens communs par la puissance publique, l'économiste Elinor Ostrom proposa pour sa part une troisième voie, consistant à confier à des communautés la gestion des biens communs²²⁰¹. Selon l'auteure, ce système peut parfaitement fonctionner à condition de respecter scrupuleusement huit principes, à savoir des limites clairement définies (qui peut accéder à la ressource, et dans quelle proportion), une prise en compte des circonstances locales, l'existence d'un dispositif de choix collectif, la reconnaissance institutionnelle du système d'autogestion, la coordination verticale avec d'autres institutions et pour finir, des mécanismes de surveillance, de résolution des conflits et de sanction²²⁰². Dès lors que ces conditions sont réunies, Elinor Ostrom constate que les mécanismes d'autogestion des territoires se révèlent favorables à la préservation des ressources naturelles.

A ce jour, certains espaces naturels français bénéficient d'une protection forte reposant, non pas sur une privatisation, mais sur une propriété publique. Il en va ainsi des espaces naturels sensibles départementaux, des sites acquis par les Conservatoires d'Espaces Naturels, ou encore des propriétés du Conservatoire du littoral. Afin de favoriser les acquisitions, et par le même fait, la préservation de l'environnement, certains leviers facilitateurs peuvent être actionnés : le Conseil Départemental et le Conservatoire du littoral peuvent notamment recourir au droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (DPENS), selon un ordre

component. 1) The positive component is a function of the increment of one animal. Since the herdsman receives all the proceeds from the sale of the additional animal, the positive utility is + 1.

2) The negative component is a function of the additional overgrazing created by one more animal. Since, however, the effects of overgrazing are shared by all the herdsman, the negative utility for any particular decision-making herdsman is only a fraction of -1".

²¹⁹⁷ *Idem.* : "Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit – in a world that is limited [...]. Freedom in a commons brings ruin to all".

²¹⁹⁸ *Idem.* : "The individual benefits as an individual from his ability to deny the truth even though society as a whole, of which he is a part, suffers".

²¹⁹⁹ Selon l'auteur, si la propriété peut sembler injuste, il n'existe pour l'instant pas de meilleur système, d'alternative soutenable, dans le contexte d'un monde où la population ne cesse d'augmenter : "We must admit that our legal system of private property plus inheritance is unjust-but we put up with it because we are not convinced, at the moment, that anyone has invented a better system. The alternative of the commons is too horrifying to contemplate. Injustice is preferable to total ruin" (*Ibid.*, p. 1247).

²²⁰⁰ *Ibid.* p. 1245.

²²⁰¹ OSTROM Elinor, *La gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Paris, Broché (Ed.), 2010, 300 p.

²²⁰² BOTTOLIER-DEPOIS François, *Fiche de lecture : Gouvernance des biens communs - Elinor Ostrom*, HEC Paris - Observatoire du Management Alternatif (Ed.), mai 2012, p. 12, http://appli6.hec.fr/amo/Public/Files/Docs/285_fr.pdf

d'intervention préétabli. Défini aux articles L215-1 et suivants du code de l'urbanisme²²⁰³, le DPENS permet en effet aux départements d'acquérir, au sein de zones préalablement délimitées en concertation avec les conseils municipaux²²⁰⁴, tout espace naturel, bâti ou non bâti²²⁰⁵, nécessaire à la mise en œuvre d'une politique départementale de préservation des espaces naturels sensibles²²⁰⁶.

Outre le conseil départemental, d'autres acteurs de la gestion des espaces naturels peuvent bénéficier du DPENS : une délégation peut ainsi être établie par le département au profit du Conservatoire du littoral ou des établissements publics chargés d'un parc national ou d'un parc naturel régional, dans la limite de leur territoire de compétence²²⁰⁷, mais aussi au profit de l'Etat, d'une collectivité territoriale, ou d'un établissement public foncier²²⁰⁸. Une substitution peut également intervenir : ce mécanisme peut être comparé à une partie de cartes dans laquelle chaque participant passant son tour offre une occasion au participant suivant de prendre la main. En présence d'une abstention départementale dans l'exercice du droit de préemption ENS, le Conservatoire du littoral pourra ainsi se positionner en second lieu sur les secteurs littoraux pour lesquels il a compétence. En dehors de ces secteurs, ou en cas d'abstention de la part du Conservatoire, l'établissement en charge de la gestion d'un parc national ou d'un parc naturel régional pourra à son tour préempter. Le texte prévoit enfin que dans le cas où ni le Conservatoire, ni l'établissement public chargé d'un parc national ou d'un parc naturel régional n'est compétent, ou n'a agi, la commune, ou, sur délégation communale, l'EPCI auquel elle appartient²²⁰⁹, pourra se substituer au département dans l'exercice de ce pouvoir exorbitant du droit commun. Au-delà des mécanismes de délégation et substitution, le Conservatoire du littoral bénéficiera en outre de la possibilité d'initier la création de zones de préemption, situées en dehors des zones de préemption départementales, et sur lesquelles il interviendra directement. En sus du DPENS, le Conservatoire du littoral peut également forcer l'acquisition d'un bien par le jeu d'une opération déclarée d'utilité publique.

²²⁰³ Ancien article L142-3 du code de l'urbanisme.

²²⁰⁴ Ou avec l'accord du préfet de département dans le cas des communes dépourvues de POS rendu public ou de PLU approuvé.

²²⁰⁵ Article L215-11 du code de l'urbanisme : « à titre exceptionnel, l'existence d'une construction ne fait pas obstacle à l'exercice du droit de préemption dès lors que le terrain est de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public et qu'il est, par sa localisation, nécessaire à la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles des départements. Dans le cas où la construction acquise est conservée, elle est affectée à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels ».

²²⁰⁶ L'article L113-8 du code de l'urbanisme (ancien article L142-1 alinéa 1^{er}) confie en effet aux départements une mission de « protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non », afin de « préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels ».

²²⁰⁷ Le territoire de compétence des établissements en charge de la gestion des parcs couvriront le périmètre des parcs, ainsi que celui des réserves naturelles gérées par ces mêmes établissements.

Le secteur d'intervention du Conservatoire du littoral est défini pour sa part par l'article L322-1 du code de l'environnement. Il recouvre ainsi : les cantons côtiers délimités au 10 juillet 1975, les communes riveraines des mers, des océans, des étangs salés ou des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, et les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux. Son secteur de compétence territoriale peut enfin être élargi, « par arrêté préfectoral et après avis de son conseil d'administration à des secteurs géographiquement limitrophes des cantons et des communes mentionnés au I et constituant avec eux une unité écologique ou paysagère ainsi qu'aux zones humides situées dans les départements côtiers ».

²²⁰⁸ Article L215-8 du code de l'urbanisme (ancien article 142-3).

²²⁰⁹ Article L215-7 du code de l'urbanisme (ancien article 142-3).

L'ensemble de ces mécanismes représentent souvent une contrainte pour les propriétaires des biens préemptés ou expropriés dans le sens où « *l'abusus* » se trouve limité. Le choix de l'acquéreur n'est en effet pas totalement libre : imposé dans le cas de l'expropriation, il est fortement orienté en matière de préemption dans le sens où le vendeur peut soit accepter de vendre son bien au titulaire du droit de préemption, soit le retirer de la vente. Il est alors bien évident qu'une personne qui connaît des difficultés financières aura tendance à vouloir vendre son bien coûte que coûte, même si elle en retire au final un prix souvent moindre que celui qu'elle aurait pu obtenir en l'absence de préemption. Il convient toutefois de garder à l'esprit que préemptions et expropriations sont mises au service de l'utilité publique, seule de nature à justifier une atteinte au droit de propriété en vertu de l'article 17 de la DDHC et de l'article 545 du code civil²²¹⁰. Les opérations réalisées sur ce fondement permettent notamment de lutter contre un risque de mauvaise gestion d'un espace naturel, ou de le préserver contre un risque de dégradation, d'urbanisation future, etc. Ainsi, la lutte contre les abus ou les risques d'abus du droit de propriété préjudiciables aux espaces naturels peut s'organiser au travers d'un transfert de propriété, ce qui illustre finalement bien l'ambivalence du droit de propriété, qui peut servir ou desservir la préservation de la nature.

Face au défi posé par l'exacerbation des risques littoraux due au changement climatique et à la relocalisation des biens et activités, certains auteurs ont envisagé de revenir sur notre conception actuelle de la propriété. Il convient d'examiner dans quelle mesure leurs propositions pourraient impacter la préservation des espaces naturels (2).

2) Vers un droit de propriété remanié pour une adaptation aux risques littoraux ?

A l'heure actuelle, les penseurs osant dépasser le dogme de la propriété inviolable, sacrée et absolue sont encore peu nombreux. Néanmoins, plusieurs pistes ont d'ores et déjà pu être exploitées par les juristes, et celles-ci trouvent un écho favorable auprès des acteurs du territoire²²¹¹. L'on abordera notamment la méthode MAREL, développée par Marie-Laure Lambert et basée sur une perte des différents attributs du droit de propriété étalée dans le temps (a), ainsi que les propositions de Pierre-Yannick Legal, qui remet au goût du jour le diptyque propriété éminente/propriété utile (b).

²²¹⁰ Article 545 du code civil : « *Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité* ».

²²¹¹ CONSORTIUM BAZAR URBAIN, BURGEAP, CONSEIL GENERAL DE L'HERAULT, TEKHNE, UNIVERSITE AIX-MARSEILLE, *Observation de la recherche sur la prise en compte de l'adaptation aux changements climatiques dans l'urbanisme – préconisations*, ADEME (Ed.), juillet 2014, p. 17.

a) Le démembrement de propriété en trois phases : un mécanisme favorable à la préservation des espaces naturels littoraux

La méthode MAREL (Méthode d'Anticipation du Recul sur les Littoraux) apparaît pour la première fois dans le cadre du rapport final du programme de recherche interdisciplinaire « VuligAM » (Vulnérabilité des systèmes littoraux d'une Grande Agglomération Méditerranéenne)²²¹². Développée par Marie-Laure Lambert en réponse aux défis de la relocalisation, cette méthode vise à proposer une alternative, une « troisième voie, intermédiaire entre les expropriations « généreuses » par la sollicitation du fonds Barnier et la délimitation autoritaire du DPM sans aucune indemnisation »²²¹³.

Le mécanisme repose sur l'anticipation des rivages de demain, au travers de la délimitation des zones submergées à l'horizon 2100 et n'ayant pas encore intégré le domaine public maritime à l'heure actuelle. Les zones ainsi identifiées, constitueraient un « domaine public littoral » (DPL) ou « patrimoine commun littoral » (PCL) sur lequel de nouvelles règles de droit pourraient être envisagées. Marie-Laure Lambert propose par exemple l'institution, au sein de cette zone, d'un système de perte progressive des attributs du droit de propriété, étalé dans le temps, sur trois échéances. Ainsi, à l'issue d'une première échéance, le propriétaire d'un bien situé au sein du DPL ou PCL, perdrait le droit de disposer juridiquement de son bien, c'est-à-dire de l'aliéner, de le transmettre ou de l'hypothéquer (*abusus*). A la seconde échéance (à 20 ou 30 ans selon l'évolution du trait de côte), le propriétaire ne pourrait plus percevoir les fruits de son bien immobilier : aussi, toute location serait impossible (*fructus*). Passé une dernière période de 20 ou 30 ans, le propriétaire perdrait finalement l'usage du bien. La méthode présenterait donc l'avantage d'organiser la perte de propriété sur une période globale de 40 à 60 ans, et ainsi « d'atténuer le choc et la douleur d'une perte brutale des biens et habitations », tout en permettant à la collectivité « d'échelonner les éventuelles indemnisations » qui seraient dues, lesquelles pourraient être modulées selon certains critères²²¹⁴.

La proposition est ambitieuse et commande un véritable exercice d'anticipation sur un temps long, pratique encore peu ancrée dans les mentalités. Monique Pétard, vice-présidente du Conseil Départemental de l'Hérault, soulignait cette difficulté en la liant à la brièveté de la vie humaine : « quand on dit aux citoyens ou même aux élus locaux il nous faut voir à 100 ans, c'est parler de notre finitude et quelque part je pense que l'esprit résiste à penser à 100 ans.

²²¹² LAMBERT-HABIB Marie-Laure (coord.), AFFRE Laurence, ALLOUCHE Aurélien, LAFFONT-SCHWOB Isabelle, NICOLAS Laurence, SABATIER François, *Vulnérabilité des systèmes littoraux d'une Grande Agglomération Méditerranéenne (VuLiGAM)- Rapport final*, Aix-en-Provence, CEJU, CEREGE, IMEP, RESSOURCES (Eds.), juillet 2011, p. 73.

²²¹³ LAMBERT Marie-Laure, – « Le recul stratégique : de l'anticipation nécessaire aux innovations juridiques », in LAMBERT Marie-Laure (dir.), *Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation*, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement (Ed.), [En ligne], Hors-série n°21, avril 2015, <http://vertigo.revues.org/15778>

²²¹⁴ Idem.

Car penser à 100 ans c'est penser au moment où nous ne serons plus là »²²¹⁵. Face à des risques globaux qui touchent les générations actuelles mais qui toucheront aussi les générations futures, il convient pourtant de dépasser angoisses et déni afin de mettre en place une réponse cohérente. En ce sens, les propositions de Marie-Laure Lambert constituent un premier pas vers une réelle politique de gestion des risques littoraux, politique dépassant la tentation court-termiste.

La mise en pratique de la méthode MAREL constituerait en outre une opportunité pour la préservation d'espaces naturels littoraux. En effet, la perte progressive du droit de propriété sur le DPL ou PCL permettrait de déconstruire à terme les biens immobiliers menacés, et d'offrir la place nécessaire aux mouvements naturels du trait de côte. Dans le cas où le DPL ou PCL initialement envisagé n'aurait pas été entièrement submergé, les déconstructions laisseraient place à des espaces naturels tampons. Les sites ainsi libérés seraient alors « *rendus à un usage commun* »²²¹⁶, entreraient dans le domaine public de l'Etat, et pourraient ensuite être affectés, en propriété ou en gestion, à des acteurs de la préservation des espaces naturels. Marie-Laure Lambert envisage ainsi d'utiliser la notion de « patrimoine commun » en lieu et place de la notion de « domaine public », moins acceptable socialement car renvoyant à une perte intégrale du bénéfice du terrain ou à une idée de sanctuarisation non représentative de la réalité²²¹⁷. Par ailleurs, la méthode MAREL, en ouvrant la possibilité de conserver l'usage des biens pendant une durée de 90 ans, présente l'avantage d'éviter de procéder à des déplacements importants de population vers les espaces naturels rétro-littoraux.

A ce jour, la théorie a été reprise dans le cadre du programme de recherche Camadapt²²¹⁸. Elle figure également parmi les recommandations du projet « la prémonition d'Antioche »²²¹⁹. Néanmoins, certaines difficultés quant à son application peuvent être soulevées : celles-ci touchent au principe d'égalité et à la rétroactivité de la loi.

S'agissant de l'égalité tout d'abord, il apparaît que la proposition de la perte progressive du droit de propriété sur les zones potentiellement submergées à l'horizon 2100 s'accompagne d'un mécanisme qui propose d'introduire des cartières d'équité sociale dans la détermination du montant de l'indemnité due aux propriétaires des zones concernées. Cette indemnisation tiendrait alors compte des ressources financières de chacun, de la nature principale ou secondaire de leur résidence, ou encore du taux d'occupation des immeubles.

L'ensemble du dispositif introduirait une double différence de traitement. D'une part il conduirait à distinguer les propriétaires de ces zones, qui exerceraient un droit de propriété

²²¹⁵ Intervention de Monique PETARD lors du colloque « *Le littoral face au changement climatique : subir ou s'adapter ? L'approche du Conservatoire du littoral* », organisé par le Conservatoire du littoral les 5 et 6 décembre 2012 à Montpellier.

²²¹⁶ LAMBERT-HABIB Marie-Laure (coord.), AFFRE Laurence, ALLOUCHE Aurélien, LAFFONT-SCHWOB Isabelle, NICOLAS Laurence, SABATIER François, *op.cit.*, p. 28.

²²¹⁷ *Idem.*

²²¹⁸ ALLOUCHE Aurélien, NICOLAS Laurence, *Adaptation aux changements globaux dans la réserve de biosphère Camargue Grand Delta (CAMADAPT)*, MEDDE (Ed.), 2014, p. 103-104.

²²¹⁹ RICHER Jean, *La prémonition d'Antioche, Projet d'adaptation territoriale au changement climatique dans la partie nord de la Charente-Maritime*, p. 9, p. 35 et p. 50.

éphémère, et les autres propriétaires. D'autre part, il introduirait une distinction entre les propriétaires de la zone indemnisés « à taux plein », et les propriétaires indemnisés « à moindre taux ». Les différences de traitement découlant de la méthode posent ainsi la question des dérogations pouvant être admises en matière d'égalité des citoyens devant la loi et devant les charges publiques. A ce jour, le principe d'égalité et ses corollaires figurent au sein de différents textes, parmi lesquels la DDHC de 1789²²²⁰, le préambule de la Constitution de 1946²²²¹ et la Constitution française du 4 octobre 1958²²²². En sus de ces inscriptions textuelles, le principe d'égalité a également donné lieu à une jurisprudence fournie, tant en matière administrative que constitutionnelle, jurisprudence qui permet aujourd'hui de dire qu'égalité n'est pas nécessairement synonyme d'uniformité²²²³. En effet, si les juges estiment que « *les personnes se trouvant dans une situation identique ont droit, en principe, à un traitement identique* »²²²⁴, ils admettent dans le même temps qu'il puisse y avoir, en présence de situations différentes ou d'un impératif d'intérêt général, une différence de traitement²²²⁵. Cette dernière doit être en rapport direct avec l'objet de la loi ou du règlement qui l'établit²²²⁶ et reste facultative²²²⁷.

La première différence de traitement, entre propriétaires du DPL/PCL et propriétaires de biens situés en dehors de cette zone, pourrait trouver à se justifier par un objectif d'intérêt général résidant dans la sécurité publique, et par le fait que la submersion marine est un risque singulier. Marie-Laure Lambert rappelle ainsi que ce phénomène inéluctable « *n'est pas un risque aussi aléatoire que les autres* », et que « *si une crue de rivière ou un accident*

²²²⁰ L'article 6 de la DDHC pose le principe d'égalité devant la loi, qui « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». L'article 13 du même texte pose le principe d'égalité devant l'impôt.

²²²¹ Le texte consacre l'égalité entre les sexes, l'égalité dans l'accès au travail, dans l'accès à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture, ainsi que dans l'accès aux fonctions publiques.

²²²² L'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 pose le principe d'un suffrage « *universel, égal et secret* », et d'une souveraineté exercée par le peuple, et non par une partie du peuple ou par un individu.

²²²³ VAN LANG Agathe, GONDOUIN Geneviève, INSERGUET-BRISSET Véronique, *Dictionnaire de droit administratif*, Dalloz (Ed.), 7ème édition, coll. Sirey, 2015, 516 p. 186.

Il existe des matières où il est fait une interprétation stricte du principe d'égalité en dehors des exceptions admises par la Constitution et le bloc de constitutionnalité. Toutefois, les hypothèses demeurent limitées : l'on citera par exemple l'égalité devant les droits politiques (électorat et citoyenneté).

Dans la plupart des autres cas, l'égalité peut faire l'objet de modulations, dans le respect des exigences constitutionnelles s'il y en a (exemple de la progressivité de l'impôt sur le revenu), ou dans le respect des conditions posées par la jurisprudence.

²²²⁴ *Idem.*

²²²⁵ CE sect., 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, Rec. 274. – CE sect., 18 déc. 2002, Duvignères, n°233618, GAJA n°105. – CE sect., 18 janv. 2013, Association SOS racisme, n°328280 et 332624. – Voir également C.C., 17 janv. 1979, déc. n°78-101 DC. – C.C., 16 janv. 1982, déc. n°81-132 DC. – C.C., 9 janv. 1980, déc. n°79-112 DC. – C.C., 30 oct. 1981, déc. n°81-129 DC. – C.C., 18 sept. 1986, déc. n°86-217 DC. – C.C., 3 juill. 1986, déc. n°86-209 DC. – C.C., 7 janv. 1988, déc. n°87-232 DC. – C.C., 30 déc. 1991, déc. n°91-302 DC. – C.C., 15 janv. 1992, déc. n°91-304 DC.

²²²⁶ C.C., 9 avril 1996, déc. n°96-375 DC. – C.C., 20 mars 1997, déc. n°97-388 DC. – C.C., 28 juill. 1998, déc. n° 98-403 DC. – C.C., 13 janv. 2000, déc. n°99-423 DC. – C.C., 29 déc. 2003, déc. n°2003-488 DC. – C.C., 15 nov. 2007, déc. n°2007-557 DC. – C.C., 6 août 2010, n°2010-24 QPC.

²²²⁷ Selon la jurisprudence, le principe d'égalité n'oblige pas à traiter différemment des personnes qui se trouvent dans des situations différentes. Voir en ce sens C.C., 29 déc. 2003, déc. n°2003-489 DC. – C.C., 6 août 2010, n°2010-24 QPC – CE, 21 sept. 2012, QPC, n°360602.

Il est à noter que ce n'est pas la position retenue par la CJCE, laquelle considère que des situations différentes ne devraient pas être traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement soit objectivement justifié (Cf. VAN LANG Agathe, GONDOUIN Geneviève, INSERGUET-BRISSET Véronique, *op.cit.*, p. 188).

technologique peuvent se produire, ou pas, l'élévation du niveau des mers est un phénomène en cours, et la submersion de la frange littorale se produira inévitablement, la variable restant la durée prévisible du phénomène »²²²⁸. La mise en place d'une distinction en termes d'exercice du droit de propriété entre habitants exposés à ce risque et habitants exposés à d'autres risques naturels se trouve ainsi justifiée.

La seconde différence de traitement, qui vise une indemnisation modulée selon des critères sociaux, pose pour sa part davantage de difficultés. Motivée par un objectif d'intérêt général tenant à la sauvegarde des deniers publics, elle se heurte toutefois au principe constitutionnel selon lequel toute privation de propriété pour cause de nécessité publique doit donner lieu au versement « *d'une juste et préalable indemnité* »²²²⁹. Jusqu'à ce jour, il a été considéré qu'une juste indemnité devait correspondre à la valeur vénale du bien : ce mécanisme doit en effet permettre à tous les propriétaires expropriés, quel que soit leur niveau de revenus, de percevoir une somme leur permettant de racheter un bien d'une valeur comparable sur le marché. La fixation d'une « juste » indemnité au regard du seul prix du marché pourrait toutefois être discuté par la doctrine dans les prochaines années, et de nouveaux critères d'évaluation tenant à la durée de vie des biens, à leur usage de résidence permanente ou secondaire, ou à des critères sociaux pourraient être introduits. Le système actuel approche en effet ses limites sur le littoral puisqu'en raison de la spéculation foncière qui s'y joue, les propriétaires acquièrent des biens à des prix excédant la valeur du marché : cette situation conduit à ce qu'à l'issue de l'expropriation, les expropriés ne récupèrent pas la somme initialement investie. Par ailleurs, même dans les zones non soumises à la spéculation foncière, les expropriés pourront ne pas récupérer la somme qu'il avait déboursé dans les cas où le marché aurait évolué en leur défaveur. Malgré ces faiblesses, il reste qu'à ce jour le prix du marché prévaut pour la fixation des indemnités d'expropriation : aussi, si l'on choisit de s'en tenir à cette interprétation, la marge de manœuvre dans la modulation du montant indemnitaire s'en trouve réduite et ne pourra se traduire que par un rehaussement ne répondant pas à la préoccupation d'économie des deniers publics. Marie-Laure Lambert propose pour sa part d'inspirer la réflexion à la lumière du concept des responsabilités communes mais différenciées issu du droit international. Le principe, qui figure au septième point de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement²²³⁰, ainsi qu'aux articles 3 et 4 de la Convention cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CNUCC) de 1992²²³¹, permet d'attribuer aux Etats parties des objectifs différenciés dans la lutte contre l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre (GES), en tenant compte de leur degré d'industrialisation et de leur responsabilité historique dans les émissions de GES²²³². Cette idée de modulation, fonction de l'équité, qui dépasse le principe de l'égalité,

²²²⁸ LAMBERT Marie-Laure, « Le recul stratégique : de l'anticipation nécessaire aux innovations juridiques ».

²²²⁹ Article 17 de la DDHC de 1789.

²²³⁰ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, Brésil, 3-14 juin 1992, <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

²²³¹ Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CNUCC), Rio de Janeiro, 1992, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf> (la Convention a été adoptée à l'issue du second sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992. Elle entre en vigueur rapidement, le 21 mars 1994).

²²³² Une distinction tripartite va ainsi être établie: tandis que les Etats membres de l'OCDE en 1992 et les Etats en transition vers une économie de marché s'engagent à prendre des mesures de réduction des émissions

pourrait donc servir d'inspiration au droit français pour mettre en place des indemnités inférieures à la valeur réelle du bien. Cependant, si la proposition semble séduisante, sa mise en œuvre pratique se révèle complexe et dépendra notamment de l'appréciation de la notion de « juste indemnité » par le Conseil Constitutionnel : en effet, en cas de traduction dans une loi, la question de la modulation des indemnités de perte de propriété serait sans doute soumise à l'examen du Conseil. Dans le même esprit que la méthode MAREL, il serait possible d'envisager de recourir au concept de « résilience » pour avancer l'idée d'une indemnisation différenciée entre la personne qui perd la propriété de son unique bien à usage d'habitation, et se retrouve donc démunie, et celle qui possède un patrimoine immobilier important en dehors de la zone identifiée comme submersible à l'horizon 2100, qui dispose de davantage de ressources pour dépasser la perte de ses biens littoraux. Toutefois, outre l'appréhension délicate du concept de « résilience » sur le plan juridique, une censure du Conseil Constitutionnel serait à craindre dans le cas où ce dernier estimerait qu'une « indemnité juste » doit être fixée selon les mêmes critères pour tous.

Outre les difficultés liées au principe d'égalité, le recours à la méthode MAREL pose également question en termes d'application dans le temps. En effet, deux directions peuvent être prises : la méthode pourrait ne concerner que les biens acquis postérieurement à l'entrée en vigueur du texte validant son application au DPL/PCL, ou au contraire, s'appliquer de manière rétroactive à l'ensemble des biens situés sur cette zone. Il est évident que la seconde option permet la mise en œuvre d'un plus large effort de prévention des risques. Mais celle-ci pose également plus de difficultés juridiques que la première option. En effet, le fait de limiter l'application de la méthode aux acquisitions les plus récentes serait un choix prudent en ce qu'il ne réviserait pas les modalités d'application de droits antérieurement acquis et en ce que les nouveaux arrivants seraient avertis des nouvelles règles applicables. Par ailleurs, à la question de savoir si la différence de situation créée entre les « propriétaires historiques », et les nouveaux propriétaires peut-être de nature à porter atteinte au principe d'égalité devant la loi, il convient de répondre par la négative. En effet, le Conseil Constitutionnel a pu estimer qu'il n'est nullement porté atteinte à ce principe dans le cas d'une coexistence de règles différentes dans le temps²²³³. La seconde option suppose quant à elle d'appliquer le même régime à tous les propriétaires du DPL/PCL, mais se heurte à la complexité de l'application rétroactive. L'article 2 du code civil prévoit en effet que « *la loi ne dispose que pour l'avenir* » et « *[qu'] elle n'a point d'effet rétroactif* ». Il serait en effet contraire à la sécurité juridique « *d'appliquer une règle juridique à une époque où, par hypothèse, elle ne pouvait encore être*

anthropiques de GES, les Etats membres de l'OCDE en 1992 prennent un engagement supplémentaire consistant à apporter une aide financière et technologique nouvelle et additionnelle aux pays en voie de développement (PED) afin que ceux-ci puissent mettre en place des politiques de développement durable et prendre des mesures d'adaptation au changement climatique (articles 4.3 et 4.4 de la CNUCC). Les PED s'engagent pour leur part à mettre en place de telles politiques, à condition qu'une aide effective leur soit apportée à cet effet, et dans la limite de leurs priorités tenant à leur développement économique et social ainsi qu'à l'éradication de la pauvreté (article 4.7 de la CNUCC).

²²³³ « *La différence de traitement entre les personnes découlant nécessairement de la date d'entrée en vigueur de la loi nouvelle ne méconnaît pas en elle-même la principe d'égalité* » (C.C., 13 juill. 2011, déc. n°2011-150 QPC, SAS VESTEL France et autres – voir également C.C., 21 oct. 2011, déc. n°2011-186/187/188/189 QPC, Fazia C. et autres).

connue »²²³⁴. Le procédé contreviendrait par ailleurs à la compétence *ratione temporis*, dans le sens où les rédacteurs d'un texte rétroactif « *empiètent sur la compétence de leurs prédécesseurs* »²²³⁵. Il apparaît cependant qu'une loi peut prévoir expressément d'écarter l'application de l'article 2 du code civil. A cet effet, le Conseil Constitutionnel, constatant que le principe de non-rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle qu'en matière répressive, admet qu'il y soit dérogé à condition de justifier d'un intérêt général suffisant²²³⁶ tandis que le Conseil d'Etat requière l'existence d'un impérieux motif d'intérêt général ainsi que le respect du principe de proportionnalité de la mesure²²³⁷. Dans le cas d'une perte progressive du droit de propriété sur le DPL/PCL, le motif d'intérêt général tiendrait à la sécurité publique, le but étant de dépeupler progressivement les zones exposées au risque de submersion marine. Sur la question de la proportionnalité de la mesure, la DDHC prévoit qu'il puisse y avoir privation de propriété pour cause de nécessité publique. Il serait alors possible de considérer que la protection des populations, face à changement de circonstances de fait sur le littoral, constitue une cause de nécessité publique suffisante pour déroger au principe de non-rétroactivité de la loi. Ce point devrait néanmoins être soumis à l'appréciation du Conseil Constitutionnel.

La question de la rétroactivité permet par ailleurs d'établir un parallèle avec les difficultés rencontrées par les lois littoral espagnoles de 1988 et 2013²²³⁸. Certains juristes ont en effet pu critiquer l'application rétroactive de ces textes, qui font perdre le droit de propriété à des personnes ayant bâti sur le domaine public maritime, et le remplacent par la délivrance de concessions administratives, sans autre forme de compensation. Cette éviction est particulièrement mal vécue par les concessionnaires : aussi, en janvier 2008 est née l'association « Plateforme Nationale des Personnes Affectées par la Loi Littoral », laquelle a saisi le Parlement européen en dénonçant le caractère abusif et rétroactif de la loi de 1988. A l'appui de leur supplique, les concessionnaires évoquaient l'absence de toute indemnisation, même en cas de démolition²²³⁹, et dénonçaient l'absence de transparence et les irrégularités

²²³⁴ GAJA, p. 403, commentaire sous arrêt CE Ass, 25 juin 1948, Société du journal l'Aurore, Rec. 289 ; Gaz Pal. 1948.2.7, concl. Letourneur ; S. 1948.3.69, concl. Letourneur ; D. 1948.437, note M. Waline ; JCP 1948.II.4427, note Mestre.

²²³⁵ *Idem*.

²²³⁶ C.C., 18 décembre 1998, déc. n° 98-404 DC, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, points 5, 6 et 7 (décision rendue en matière fiscale).

²²³⁷ CE, Ass., 27 mai 2005, Provin, n° 277975 : était en cause une intervention rétroactive visant de modifier au profit de l'Etat les règles applicables à des procès en cours. Le Conseil d'Etat va alors, eu égard au droit au procès équitable posé par l'article 6 de la CESDH, exiger une motivation fondée sur d'impérieux motifs d'intérêt général, motifs absents en l'espèce. Le juge administratif va également s'appuyer sur l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CESDH pour dire que s'il n'est pas fait obstacle « à ce que le législateur adopte de nouvelles dispositions remettant en cause, fût-ce de manière rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur, c'est à la condition de ménager un juste équilibre entre l'atteinte portée à ces droits et les motifs d'intérêt général susceptibles de la justifier ». Cette seconde condition n'était également pas remplie en l'espèce : « en remettant en cause rétroactivement la situation des fonctionnaires remplissant les conditions antérieurement applicables et ayant présenté, avant la publication de la loi, une demande qui avait donné lieu à une décision de refus [...] le II de l'article 136 de cette loi a porté aux créances détenues par les intéressés [...] une atteinte qui, en l'absence de motifs d'intérêt général susceptibles de la justifier, doit être regardée comme disproportionnée ».

²²³⁸ Ley 22/1988, 28 julio, de Costas, BOE n°181 de 29 de Julio de 1988. - Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, BOE n°129 de 30 de mayo de 2013.

²²³⁹ Les démolitions faisant suite à la fin des concessions sont demeurées limitées en raison d'un manque de moyens, et du fait d'un nombre de contentieux important ayant gelé les procédures (TORRES ALFOSEA

dans la délimitation du domaine public maritime²²⁴⁰. Cette saisine a donné lieu au rapport « Auken »²²⁴¹, élaboré par la commission des pétitions du Parlement européen et rendu le 20 février 2009, lequel retient le caractère abusif de la loi de 1988²²⁴², une absence de proportionnalité des mesures pénalisant parfois les plus faibles²²⁴³, et la violation du principe de non rétroactivité des actes administratifs²²⁴⁴. Le rapport conclut à une sécurité juridique insuffisante, et recommande de réviser la loi littoral espagnole en prévoyant notamment l'indemnisation des concessionnaires dont les biens respectaient les règles d'urbanisme avant l'entrée en vigueur de la loi ainsi que des concessionnaires de bonne foi, qui ignoraient avoir acquis un bien illégal. Bien que n'ayant que valeur de recommandation, il est possible de relever que le rapport « Auken » a constitué un avertissement fort, et a sans doute impulsé l'adoption d'une nouvelle loi littoral espagnole le 8 mai 2013. Cette dernière réduit l'insécurité juridique qui pesait sur les administrés, en définissant par exemple mieux le domaine public maritime et les règles d'urbanisation s'y rapportant. L'indemnisation des personnes perdant la propriété de leur bien n'a par contre pas été prévue, les décideurs espagnols estimant que la délivrance d'une concession constituait en réalité un privilège et

Francisco José, « Vingt ans d'application de la loi Littoral en Espagne. Un bilan mitigé », *Méditerranée* [en ligne - consulté le 6 juin 2013], 2010, 11 p.).

²²⁴⁰ Une grande campagne de délimitation du DPM a été menée entre 2004 et 2008. Toutefois, cette opération ambitieuse n'a pas emporté entière satisfaction puisque les délimitations ont été effectuées de manière inégale selon les territoires et puisque de nombreux bornages ont été réalisés sur la base de critères d'identification erronés, les agents ayant pris pour référence la loi littoral de 1969 et non la loi littoral de 1988 (aussi, dunes et falaises et espaces gagnés sur la mer n'ont pas toujours été intégrés au DPM borné, de même que certaines plages pourvues de végétation (*Idem.*)).

²²⁴¹ AUKEN Margrete, *Rapport concernant l'impact de l'urbanisation extensive en Espagne sur les droits individuels des citoyens européens, l'environnement et l'application du droit communautaire, sur la base des pétitions reçues*, Parlement européen (Ed.), n°2008/2248(INI), 20 février 2009, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0082+0+DOC+PDF+V0//FR>.

²²⁴² *Ibid.*, considérant N : « considérant que le Parlement estime que l'obligation de céder des propriétés privées légitimement acquises, dans procédure régulière et sans indemnisation appropriée, associée à celle de payer des frais arbitraires pour la construction d'infrastructures non voulues et souvent superflues, constitue une violation des droits fondamentaux de la personne définis par la CEDH ainsi qu'à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ».

²²⁴³ *Ibid.*, considérant Q : « considérant que cette loi littorale a une incidence disproportionnée sur les particuliers propriétaires, dont les droits devraient être pleinement respectés, cependant qu'elle est sans effets suffisants sur les auteurs réels de la dégradation du littoral qui, dans nombre de cas, sont à l'origine d'un développement urbain excessif en région côtière, notamment pour ce qui est des stations, et qui devaient pertinemment savoir qu'ils enfreignaient les dispositions de la loi en question ». L'inégalité entre les plus forts et les plus faibles résulte notamment de la vague de construction ayant eu lieu avant l'entrée en vigueur de la loi littoral : les communes s'étaient en effet pressées de classer de nombreux terrains en zone constructible car la loi de 1988 prévoyait que les ouvrages construits sur la bande des 100 mètres – normalement inconstructible - en secteur « urbains » ou « urbanisables avec planification partielle approuvée » échapperaient à la démolition. Ce mécanisme a pu bénéficier à la construction de grands ensembles immobiliers qui restent intouchable à ce jour (TORRES ALFOSEA Francisco José, « Vingt ans d'application de la loi Littoral en Espagne. Un bilan mitigé »).

²²⁴⁴ *Ibid.*, recommandation n°4 : le Parlement européen « invite les autorités espagnoles à faire en sorte qu'aucun acte administratif qui contraindrait un citoyen à céder une propriété privée légitimement acquise ne puisse se fonder sur une loi adoptée après la date de construction de la propriété en question; en effet, cela irait à l'encontre du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, qui est un principe général du droit communautaire (CJE, 29 janvier 1985, *Gesamthochschule Duisburg*, 234/83, p. 333) et porterait atteinte aux garanties qui assurent aux citoyens la sécurité juridique ainsi que la confiance dans la protection offerte dans le cadre du droit de l'UE »

faisait donc elle-même office de compensation²²⁴⁵. Le contenu de la loi votée le 8 mai 2013 est par ailleurs particulièrement décrié par les défenseurs de l'environnement. Au lieu d'appliquer un régime unique pour tous et de mettre en place un large système d'indemnisation, le législateur a en effet préféré assouplir considérablement les règles d'urbanisation et d'occupation du littoral, en réduisant par exemple la bande d'inconstructibilité de 100 à 20 mètres, ou en augmentant les durées de concessions, de 30 à 75 ans²²⁴⁶. Quels enseignements peuvent être tirés de l'expérience espagnole ? Il apparaît dans un premier temps utile de relever qu'en France, la règle d'incorporation automatique au DPM, sans versement d'indemnité, est bien plus ancienne qu'en Espagne, et ne se heurte donc pas à l'écueil de la rétroactivité. A l'inverse, la perte progressive des attributs du droit de propriété sur le DPL/PCL rencontre cet obstacle. Bien qu'il y ait versement d'une indemnité, le mécanisme contraint le citoyen à se séparer de son bien en vertu d'une loi adoptée après la date de construction de la propriété en question, ce qu'avait fermement dénoncé la commission des pétitions du Parlement européen en se référant au principe général du droit communautaire de non-rétroactivité des actes administratifs²²⁴⁷. Par ailleurs, l'insécurité juridique initialement reprochée à l'Espagne découlait de l'imprécision des modes de délimitation du domaine public maritime : il est possible d'imaginer que ce reproche puisse également être formulé à l'encontre du DPL/PCL dans la mesure où l'exercice de détermination de ce que seront les rivages de demain se révèle particulièrement complexe et non exempt d'incertitudes.

Aussi, si la théorie de la perte progressive du droit de propriété constitue indéniablement une piste vers une meilleure prévention des risques littoraux, il demeure que certaines des propositions ambitieuses rattachées à la méthode MAREL ne pourront probablement pas être mises en œuvre, ou commanderont des adaptations juridiques. L'intérêt de cette théorie est par ailleurs de se familiariser avec l'idée d'un droit de propriété adapté aux enjeux du XXI^{ème} siècle, se détachant du domaine de l'utopie pour apporter une solution concrète aux défis de l'élévation du niveau marin. Il a effectivement été vu que le caractère sacré et absolu de la propriété pouvait faire l'objet d'une sérieuse remise en question et que la propriété ne renvoie finalement pas à une propriété de l'espace, mais plutôt à une propriété de droits, plus ou moins étendus, sur cet espace. Une différence de situation pouvant justifier une différence de traitement, la loi pourrait alors décider de restreindre l'étendue de ces droits dans les zones les plus exposées à l'élévation du niveau marin. En tout état de cause, les espaces naturels littoraux et rétro-littoraux ne pâtiront pas de la mise en application de cette théorie, et

²²⁴⁵ Cette position est déplorée par le Parlement européen : « *la révision de la loi littorale n'est pas parvenue à renforcer la sécurité juridique en matière de droits de propriété alors qu'il s'agit d'une exigence absolue sans laquelle il ne peut y avoir de marché du logement durable* », PARLEMENT EUROPEEN – COMMISSION DES PETITIONS, *Document de travail sur les délibérations du groupe de travail sur les droits de la propriété espagnols et la "Ley de Costas" de 1988, incluant une mission d'enquête en Espagne les 21 et 22 mars 2013*, n° PE510.751v04-00, 19 septembre 2013, p. 12-13, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2BCOMPARL%2BPE-510.751%2B04%2BDOC%2BWORD%2BV0%2F%2FFR>

²²⁴⁶ Idem.- Voir également RAJOY Mariano, « En Espagne, vote d'une loi littorale décriée par les écologistes », *RFI*, 15 mai 2013, <http://www.rfi.fr/europe/20130510-espagne-vote-loi-littorale-ecologistes> ; JENNEN Diana, « 140.000 permis de construire sur le littoral espagnol », *Le Courrier d'Espagne*, 19 novembre 2013, <http://lecourrier.es/140-000-permis-de-construire-sur-le-littoral-espagnol/>

²²⁴⁷ AUKEN Margrete, *op.cit.*, recommandation n°4.

pourraient même en tirer profit. La méthode va en effet dans le sens d'une relocalisation qui permettra d'envisager une future renaturation d'espaces littoraux.

Au-delà de la méthode MAREL, une autre proposition faisant chanceler notre conception actuelle du droit de propriété est portée par le professeur Pierre-Yannick Legal, lequel propose de revenir à une distinction entre domaine utile et domaine éminent. La question de l'impact de cette proposition sur la préservation des espaces naturels mérite d'être étudiée (b).

b) Le retour au domaine éminent : un mécanisme appelant des garde-fous

Pierre-Yannick Legal rappelle en effet que si le droit de propriété, dans sa conception actuelle, est perçu comme un droit subjectif, attaché aux personnes, il n'en a pas toujours été ainsi²²⁴⁸. Cette vision émerge en effet au XVI^{ème} siècle avec la montée en puissance de l'individualisme : le droit de propriété est à l'époque rattaché à la catégorie des droits naturels alors qu'il était plutôt appréhendé comme un droit réel en droit romain. C'est alors sur cette différence de conception que le professeur Legal propose de travailler : constatant que le droit de propriété actuel, très rigide, n'est pas adapté à la problématique des risques littoraux, il envisage de revoir notre système de normes, de revenir sur ce qu'il considère être « *un droit de classification* »²²⁴⁹ auquel l'on n'ose plus toucher. Le professeur propose ainsi de reconsidérer le droit de propriété en distinguant une propriété éminente, directe, conférant un droit général de direction, lequel pourrait être confié à l'Etat, d'une part, et une propriété utile, conférant un droit d'usufruit d'autre part.

Cette distinction appliquée par le droit romain sur les fonds provinciaux italiens, mais aussi en France avant la Révolution française²²⁵⁰, a été balayée par le code civil de 1804. Rejoignant en bien des points les positions de Joseph Comby, Pierre-Yannick Legal considère que cette division binaire simplifierait bien des choses et éviterait une trop grande dispersion des questions touchant à la propriété dans les textes français. En effet, dans le système actuel, les droits des propriétaires sont sans cesse réajustés, encadrés par le biais de lois qui instaurent de nouvelles servitudes ou encore de nouvelles interdictions. Joseph Comby estime qu'en ce sens, « *la législation française est malade de ses tabous. Elle commence par faire semblant de*

²²⁴⁸ LEGAL Pierre-Yannick, « Propriété foncière et maîtrise des espaces littoraux français : les forces imaginantes du droit », in LABORATOIRE LETG-NANTES-GEOLITTOMER, « *Risques littoraux et maritimes* », Colloque du 7 juin 2013, Nantes.

²²⁴⁹ *Idem.*

²²⁵⁰ Joseph COMBY relève ainsi qu'à l'origine la DDHC visait non pas « la propriété » mais bien « les propriétés » : « *La rédaction du texte adopté le 26 août 1789 contient apparemment plusieurs anomalies pour les lecteurs que nous sommes. Et tout d'abord cet étrange pluriel "Les propriétés étant un droit..." qui figure dans la rédaction primitive du texte. Le singulier ne sera introduit que plusieurs années plus tard ... sous prétexte de corriger une erreur d'orthographe. Il est évidemment impensable qu'une erreur typographique ait pu se glisser dans un texte qui se voulait si solennel [...]. Il semble que le passage du pluriel au singulier se soit fait en deux temps. La nouvelle Déclaration adoptée le 24 juin 1793 introduit un nouveau concept de la propriété qui justifie le singulier : "Art.16. Le droit de propriété est celui qui appartient à tout citoyen de jouir et de disposer à son gré de ses biens, de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie - Art.19. Nul ne peut être privé de la moindre portion de sa propriété sans son consentement, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité". Lorsque l'on reviendra, par la suite, à la rédaction de 1789, on corrigera la « faute d'orthographe » », (COMBY Joseph, « L'impossible propriété absolue »).*

croire que le propriétaire est le seul ayant droit sur l'espace et que ce droit est absolu et sacré. Puis, comme cette position est trop éloignée de la réalité et qu'elle est intenable, elle multiplie tout aussitôt les exceptions, les limites et les contraintes au libre exercice de la propriété afin de faire respecter d'autres légitimités [...] »²²⁵¹. Aussi, à l'occasion du bicentenaire de la DDHC de 1789, ce même auteur appelait de ses vœux une restauration de la Déclaration dans sa version initiale, « afin de redécouvrir la superposition des légitimités sur l'espace », premier pas vers l'abandon de « la protection illusoire d'une propriété mythique », en vue « de donner des garanties plus réelles au respect des droits existants »²²⁵².

Ce passage de « la propriété » vers « les propriétés », devrait selon Pierre-Yannick Legal, s'accompagner de deux autres mesures phares afin de prévenir au mieux les dommages liés aux risques littoraux. Le professeur propose ainsi que soit également menée une réflexion sur l'affectation de la taxe des plus-values immobilières, taxe dont les produits pourraient être réutilisés en partie pour la sécurisation des propriétés exposées aux risques littoraux. En filigrane se dessinerait alors la volonté de revenir sur l'actuel principe de fonctionnement qui repose d'une manière générale sur « une privatisation des profits et une socialisation des risques »²²⁵³. En troisième lieu, une prise en compte des risques littoraux dans le processus de construction devrait être réalisée (habitats résilients, innovations architecturales, etc). Selon le professeur Legal s'il est en effet « raisonnable de geler les espaces » soumis aux risques littoraux, « il n'est pas impossible d'envisager certaines constructions en prenant en compte les risques »²²⁵⁴. Un travail simultané autour de cette trilogie Terre-Travail-Argent permettrait une refonte de la propriété foncière profitable à la prévention des risques d'érosion et submersion²²⁵⁵.

L'acceptabilité sociale de cette notion poserait toutefois question, et nécessiterait une volonté politique forte. En effet, le retour à un usufruit de la terre bouleverserait un modèle désormais bien ancré dans les sociétés occidentales. La possession s'inscrit en effet dans le temps présent et n'est jamais acquise. La propriété séduit en ce qu'elle renvoie à une idée de stabilité : ceci se vérifie d'autant plus dans une société imprégnée d'individualisme dans laquelle l'acquisition est perçue comme un signe extérieur de réussite, et renvoie aux notions de filiation et de pérennité dans le temps et l'espace. La propriété apparaît alors comme un repère pour l'individu. Perdre cette propriété, c'est donc perdre ce point focal, accepter l'idée de s'inscrire dans une logique de mouvement perpétuel et, par là même, dépasser l'angoisse de sa propre finitude. C'est aussi accepter de s'en remettre à l'Etat, propriétaire éminent, ce qui n'est pas nécessairement sans risque. Joseph Comby relevait en effet que le mode de gestation de la propriété « par le haut » en vertu duquel l'Etat, propriétaire éminent, distribue des titres, peut poser problème dans des pays politiquement instables « car chaque nouveau pouvoir peut être tenté de partager les dépouilles du précédent en remettant en cause toutes

²²⁵¹ *Idem.*

²²⁵² *Idem.*

²²⁵³ LEGAL Pierre-Yannick, « Propriété foncière et maîtrise des espaces littoraux français : les forces imaginantes du droit ».

²²⁵⁴ *Idem.*

²²⁵⁵ *Idem.*

les attributions antérieures »²²⁵⁶. Aussi, le système fonctionne-t-il tant que l'Etat présente des garanties de durabilité. Par ailleurs, même dans ce cas de figure, la refonte du concept de propriété semble difficile à concevoir dans le contexte de crise économique actuel, laquelle se double d'une certaine défiance vis-à-vis des institutions²²⁵⁷.

Sans généraliser ce système à l'ensemble du territoire, une application limitée au seul DPL/PCL proposé par Marie-Laure Lambert pourrait être envisagée : l'Etat, en tant que propriétaire éminent, aurait ainsi la possibilité de ne pas reconduire les usufuitiers dans leurs droits, afin de limiter progressivement l'exposition d'enjeux humains aux risques littoraux.

Qu'advierait-il par ailleurs des espaces naturels en présence d'une distinction entre propriété éminente et propriété utile ? Peut-il y avoir préservation sans propriété « totale » ? La tragédie des communs pourrait-elle devenir réalité ? Une telle dérive ne semble fort heureusement pas à craindre dans le sens où il n'y aurait là, contrairement au scénario envisagé par Garrett Hardin, pas de possession à la libre disposition de tous sans aucune règle pour l'organiser. Il y aurait au contraire un « superviseur » garant de l'intérêt général en la personne de l'Etat, lequel fixerait les règles, et un possesseur, autorisé à user du bien et à en percevoir les fruits. Le risque d'épuisement et de dégradation des sites serait donc limité. Il resterait à fixer les pouvoirs de l'Etat en tant que propriétaire éminent. Serait-il libre de réattribuer l'usufruit à loisir, à l'expiration d'un contrat d'occupation du bien ? Dans un tel cas, des biens confiés en usufruit à un acteur de la protection des espaces naturels pourraient-ils être par la suite transférés à un particulier lambda ou à un promoteur immobilier ? Ou ne faudrait-il pas a minima soumettre l'Etat à un principe d'interdiction de transfert d'usufruit pour certains biens ? Le domaine public pourrait notamment bénéficier d'une protection particulière, à l'instar des sites dont l'usufruit serait confié au Conservatoire du littoral. Il convient en effet de garder à l'esprit que si un acteur de la préservation des espaces naturels a un objectif clairement défini et met tout en œuvre pour l'atteindre, l'Etat a lui une multitude d'objectifs et pourrait sacrifier la protection de l'environnement au profit d'autres enjeux en acceptant des transferts d'usufruit préjudiciables aux espaces naturels. Ainsi, des garde-fous mériteraient d'être posés afin que la préservation des espaces naturels ne soit pas pénalisée par un droit de propriété revisité. On pourrait également imaginer que l'Etat ne puisse pas décider unilatéralement d'un transfert d'usufruit : Joseph Comby relève d'ailleurs qu'à l'époque féodale le « droit de retrait » du maître du domaine éminent n'était pas dénué de tout cadre puisqu'il « *était l'équivalent d'un droit de préemption* »²²⁵⁸. Ainsi, le maître du domaine éminent ne pouvait récupérer l'usufruit et éventuellement le réattribuer que si le titulaire de la propriété utile manifestait une volonté de se défaire de ses droits²²⁵⁹. Un tel système pourrait être repris. La notion de patrimoine commun pourrait par ailleurs être envisagée pour garantir

²²⁵⁶ COMBY Joseph « La gestation de la propriété ».

²²⁵⁷ Voir sur ce point COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE (CGSP), *Quelle France dans dix ans ? Restaurer la confiance dans le modèle républicain – rapport thématique*, Paris, CGSP (Ed.), juin 2014, 41 p., http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/partieb_modele_republicain_final_23062014.pdf

²²⁵⁸ COMBY Joseph, « L'impossible propriété absolue ».

²²⁵⁹ *Idem.*

la préservation de certains espaces naturels : ces derniers bénéficieraient alors d'une protection plus pérenne et uniforme, échappant au système dual de la propriété éminente et de la propriété utile. Une flexibilité suffisante devrait cependant être garantie, afin de réglementer les différents usages qui seraient autorisés, de les articuler entre eux et de développer des modes de gestion adaptés aux spécificités locales.

CONCLUSION DE SECTION 1

Du fait de sa complexité, la relocalisation des biens et activités face aux risques littoraux pose un certain nombre de défis au droit français et se pose la question de son articulation avec les politiques de préservation des espaces naturels. Si certains outils peuvent d'ores et déjà être mis au service d'une « désurbanisation » des zones littorales à risques, il reste que leur mobilisation ne peut être réalisée à très grande échelle, notamment pour des questions de coût. Pourtant la relocalisation revêt le caractère d'une politique ambitieuse qui mérite d'être appliquée plus largement : véritable avancée en termes de sécurité publique, elle permet en outre de restituer la place de la nature sur le littoral au travers de la constitution d'espaces tampons. Devant cette difficulté, certains auteurs ont tenté d'ouvrir des pistes de réflexions innovantes qui permettraient de faciliter les opérations de relocalisation. Cet exercice conduit à repenser ce qui semblait acquis et à imaginer un nouvel ordonnancement juridique. Les propositions doctrinales en ce sens, qui apparaissent encore « révolutionnaires » s'inspirent pourtant parfois d'un passé peu lointain, ou constituent de réelles pistes de réflexion vers une meilleure adaptation aux changements climatiques. Aussi, si l'idée d'aboutir à une propriété démembrée chamboule l'ordre établi, elle contribue également à insuffler l'idée de mouvement naturel perpétuel, et permet de parvenir à une plus grande acceptation des risques littoraux.

Au-delà de l'espace littoral, la relocalisation des biens et activités humaines interroge également l'organisation spatiale des espaces rétro-littoraux. En effet, un repli vers l'intérieur des terres suppose de mener une réflexion en amont sur les capacités d'accueil des territoires : où et comment accueillir les personnes qui auront délaissé un littoral menaçant, le tout sans impacter outre mesure la préservation des espaces naturels de l'arrière-pays littoral ? (section 2).

Section 2) L'impact de la recomposition spatiale sur les territoires rétro-littoraux

La mise en application du scénario de relocalisation des biens et activités humaines implique une réorganisation spatiale, laquelle concerne non seulement l'espace littoral, mais également l'espace rétro-littoral. En effet, la relocalisation implique un déplacement de population vers des zones non exposées aux risques littoraux. Dans le même temps, il est à prévoir que les personnes qui vivaient sur la frange littorale ne souhaitent pas se réinstaller trop loin de la mer. Aussi, une pression urbanistique nouvelle pourrait concerner les espaces rétro-littoraux qui constituent finalement un bon compromis entre sécurité et proximité littorale. Il est par ailleurs à relever que sans tenir compte du processus de relocalisation, la population des départements littoraux devrait croître de 18,7 % à entre 2007 et 2040²²⁶⁰.

Dès lors, comment assurer d'une part l'accueil des populations déplacées, lesquelles représentent un flux migratoire supplémentaire, et d'autre part la préservation des espaces naturels rétro-littoraux ? Il convient en effet de se garder de reproduire sur ce qui pourrait être le littoral de demain, les erreurs du passé, à savoir un déséquilibre entre espaces urbanisés et espaces de nature. La question de l'organisation de cette conciliation entre sécurité humaine et préservation de l'environnement, deux grands enjeux d'intérêt général, mérite ainsi d'être posée dès à présent, afin d'organiser au mieux les futures opérations de relocalisation.

Pour les besoins de l'analyse, une définition de la notion d'espace rétro-littoral s'impose. Il apparaît toutefois que celle-ci varie dans le temps et l'espace²²⁶¹ et le droit n'a jusqu'ici pas défini ses contours. Clément Louveau relève ainsi que le rétro-littoral est « *un concept jeune, dont l'appropriation est libre et à géométrie variable selon l'angle adopté* »²²⁶². Au sens de l'auteur, les limites et la substance de l'espace rétro-littoral peuvent donc être « *abordées de manière sectorielle* », en référence au risque de submersion ou à l'économie des territoires²²⁶³. Aussi, si pour certains la zone rétro-littorale doit être assimilée à la notion « d'arrière-pays » qui renvoie à un espace moins dynamique et attractif que le littoral sur le plan économique et foncier²²⁶⁴, d'autres considèrent cette vision réductrice²²⁶⁵ et estiment que le rétro-littoral doit plutôt être considéré comme un espace « polarisé par un lieu central », situé dans une zone d'influence littorale. Jean-Pierre Corlay proposait ainsi de définir l'espace rétro-littoral comme la « *bande continentale dont la nature, les activités, les aménagements et les paysages sont fortement et directement influencés par la présence de la mer* »²²⁶⁶. L'espace rétro-littoral est alors considéré comme une entité particulière, se distinguant de l'arrière-pays (hinterland). Enfin, le rétro-littoral pourrait être défini comme l'espace non concerné par les risques littoraux, au sein des communes littorales²²⁶⁷, ou en dehors²²⁶⁸. Pour les besoins de

²²⁶⁰ COUSIN Alain, *op.cit.*, p. 13.

²²⁶¹ « *Ce qui est littoral à grande échelle pouvant devenir rétro-littoral à petite échelle* », LOUVEAU Clément, *Caractériser le littoral et le rétro-littoral – le cas de la Charente-Maritime*, Mémoire Master 1 Sciences Pour l'Environnement - Spécialité Géographie Appliquée à la Gestion des Littoraux, Université de la Rochelle, 2015, p. 19.

²²⁶² *Ibid.*, p. 52.

²²⁶³ *Ibid.*, p. 18.

²²⁶⁴ *Ibid.*, p. 16.

²²⁶⁵ *Idem.*, p. 16.

²²⁶⁶ *Ibid.*, p. 14-15.

²²⁶⁷ *Ibid.*, p. 18.

l'analyse, sera retenue une définition reposant à la fois sur la zone d'influence littorale et sur les risques. Il sera ainsi considéré que l'espace rétro-littoral correspond à la « *bande continentale des communes littorales dont la nature, les activités, les aménagements et les paysages sont fortement et directement influencés par la présence de la mer, et qui n'est actuellement pas concernée par les risques littoraux* ».

La conciliation entre relocalisation des biens et activités vers les espaces rétro-littoraux d'une part, et sauvegarde de l'environnement d'autre part, se révèle être un véritable défi pour le droit français : la préservation des espaces naturels rétro-littoraux n'étant pas toujours inébranlable, même en présence de dispositifs de protection stricts (§1), il convient alors d'exploiter d'autres pistes afin de garantir une conservation suffisante face une « urbanisation du recul » (§2).

§1/ Une protection des espaces naturels rétro-littoraux écornée par la fragilité des acquis juridiques

La protection des espaces naturels rétro-littoraux peut être assurée par différents outils juridiques de valeur plus ou moins impérative. Plusieurs dispositifs de protection bénéficient ainsi d'une autorité renforcée, qui leur est attribuée par la loi. Toutefois, ils ne sont ni incontournables ni immuables, ce qui pose la question de la pérennité de la préservation de l'environnement rétro-littoral dans le temps. Ce constat peut être illustré par la loi littoral (A), mais également la domanialité publique (B).

A/ La loi littoral : un outil de préservation des espaces rétro-littoral remis en question

La loi littoral a permis de limiter l'urbanisation déraisonnée des espaces littoraux, mais également des espaces rétro-littoraux (1). Elle fait toutefois l'objet de remises en question qui pourraient menacer sa pérennité (2).

²²⁶⁸ L'Observatoire National de la Mer et du Littoral a par exemple pris le parti de considérer que l'espace rétro-littoral se situe nécessairement en dehors des communes littorales (OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA MER ET DU LITTORAL (ONML), *Les données clés de la mer et du littoral : synthèse des fiches thématiques de l'observatoire*, ONML (Ed.), 2014, 59 p.).

Clément LOUVEAU précise cependant que « *ce choix semble être fait en fonction de contraintes d'analyse chiffrées, l'échelle administrative n'étant pas la plus pertinente pour définir le rétro-littoral* » (LOUVEAU Clément, *Caractériser le littoral et le rétro-littoral – le cas de la Charente-Maritime*, p. 18).

1) Un outil au service de la préservation des espaces rétro-littoraux

Adoptée en 1986, la loi littoral²²⁶⁹ se veut l'expression d'une volonté étatique d'équilibre entre la préservation de l'espace littoral et l'aménagement et de mise en valeur des sites côtiers. Le texte s'inscrit dans un mouvement amorcé dans les années 1960, avec le rapport Piquard préconisant notamment la création du Conservatoire du littoral, laquelle interviendra en 1975, et la directive nationale d'aménagement du 25 août 1979 relative à l'aménagement et à la protection du littoral²²⁷⁰, qui, en dépit de son inopposabilité aux documents d'urbanisme, constituait le « *premier texte définissant les principes de constructibilité sur le littoral* », parmi lesquels la préservation d'une bande de 100 mètres, « *et instituant les premières orientations de protection et de mise en valeur des milieux naturels* »²²⁷¹.

Adoptée à l'unanimité par les parlementaires français en 1986, la loi littoral s'impose à l'époque comme un instrument indispensable à la maîtrise d'une urbanisation effrénée et irréfléchie des espaces littoraux, mais également des espaces rétro-littoraux²²⁷². L'article L121-1 du code de l'urbanisme²²⁷³ prévoit en effet que les dispositions de la loi s'appliquent de manière automatique sur le territoire des communes littorales²²⁷⁴, mais aussi au sein des communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, dès lors que celles-ci en font la demande auprès du préfet de département²²⁷⁵. Au regard de ce large champ d'application territorial, et de la définition précédemment retenue pour les espaces rétro-

²²⁶⁹ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JORF du 4 janvier 1986, page 200.

²²⁷⁰ Décret n°79-716 du 25 août 1979 approuvant la Directive d'Aménagement National relative à la protection et à l'aménagement du littoral, JORF du 26 août 1979, page 2098.

²²⁷¹ GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE, *Résumé du rapport du Gouvernement au Parlement portant bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral*, Paris, La Documentation Française (Ed.), septembre 2007, p. 27, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000695.pdf>

²²⁷² L'arc rétro-littoral est en effet également soumis à une pression urbanistique très forte : en 2007, était par exemple relevée en Méditerranée, « *une inversion assez spectaculaire des rythmes de construction dans les années 1990 au bénéfice du rétro littoral, reflet du niveau d'urbanisation de son front littoral, mais aussi d'une dynamique périurbaine et d'un changement d'échelle de l'étalement urbain* ». Cette tendance se confirme par ailleurs sur les façades Atlantique et dans la Manche (*Ibid.*, p. 9).

²²⁷³ Ancien article L146-1 du code de l'urbanisme.

²²⁷⁴ La notion de commune littorale est précisée par l'article L321-2 du code de l'environnement. Cette catégorie concerne les communes riveraines des mers et océans, des étangs salés et des plans d'eaux intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 hectares, ainsi que les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. Ces dernières sont listées par décret pris en Conseil d'Etat, après consultation des conseils municipaux intéressés (la liste actuelle figure au sein de l'article R321-1 du code de l'environnement, issu du décret n°2004-311 du 19 mars 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales en application de l'article L. 321-2 du code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, JORF n°76 du 30 mars 2004, page 6082, texte n°43).

Par ailleurs, en cas de création d'une commune nouvelle, l'article L321-2 pose le principe selon lequel la loi littoral ne s'applique qu'aux parties du territoire précédemment concernées par le texte. Une application généralisée à l'ensemble du nouveau périmètre de la commune peut cependant être sollicitée par le conseil municipal.

²²⁷⁵ La liste de ces communes volontaires est fixée par décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conservatoire du littoral. Toutefois, cette possibilité ne semble pas avoir rencontré de franc succès puisqu'aucun décret n'a été pris en ce sens pour le moment.

littoraux, laquelle englobe les communes littorales, la loi littoral est donc susceptible de concerner des zones rétro-littorales et, a fortiori, certaines zones éventuelles de relocalisation des biens et activités humaines.

Certaines dispositions protectrices des espaces naturels issues de ce texte peuvent ainsi trouver à s'appliquer dans des zones d'accueil potentiel d'une « urbanisation du recul », et peuvent complexifier, voire faire obstacle à la mise en œuvre de projets de relocalisation. Il en est ainsi des règles concernant les coupures d'urbanisation²²⁷⁶ et les espaces naturels remarquables²²⁷⁷, qui permettent de fixer un principe d'inconstructibilité sur certaines parties du territoire, voire des règles concernant les espaces boisés classés²²⁷⁸ et les espaces proches du rivage qui peuvent concerner des espaces situés jusqu'à 2 kilomètres du rivage²²⁷⁹.

Outil de lutte contre l'urbanisation massive des littoraux, la loi littoral aurait dû permettre de limiter le nombre d'enjeux exposés aux aléas littoraux. Cependant, le texte est également perçu comme problématique par certains chercheurs étudiant la relocalisation des biens et activités, en ce qu'il gèle certaines possibilités de relocalisation des biens et activités humaines sur les territoires rétro-littoraux. S'il est possible de considérer que cet effet de gel est nécessaire à la préservation de zones naturelles rétro-littorales, et incite bienheureusement à une densification des zones urbaines préexistantes, d'autres points de vue s'expriment et le contenu même de la loi est remis en question par certains élus, car jugé à la fois trop rigide et imprécis. Il convient alors d'examiner en quoi consistent ces remises en question, et quelles pourraient en être les conséquences sur la préservation des espaces naturels rétro-littoraux (2).

2) Un texte parfois critiqué

Pour répondre au défi de la relocalisation, plusieurs travaux de réflexion interdisciplinaires ont été engagés ces dernières années, sous l'impulsion de l'Etat, des collectivités territoriales, mais aussi de la communauté universitaire. Il sera cité en ce sens l'appel à projet « *Vers la relocalisation des activités et des biens – 5 territoires en expérimentation* » lancé par le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie en 2012, ou encore le programme SOLTER²²⁸⁰ (Solidarités Territoriales et stratégies pour la résilience du littoral à la submersion marine) dont le rapport final a été rendu en novembre 2014. Ces deux démarches comportent un point commun, en ce qu'elles ont toutes deux conduit à envisager un assouplissement de la loi littoral afin de favoriser certaines opérations de relocalisation.

²²⁷⁶ Alinéa 3 de l'article L146-2 du code de l'urbanisme, repris par l'article L121-22 du code de l'urbanisme au 1^{er} janvier 2016 (ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, NOR: ETLL1511519R).

²²⁷⁷ Articles L146-6 et R146-2 du code de l'urbanisme, lesquels seront repris, au 1^{er} janvier 2016, au sein des articles L121-23 à L121-27 et L121-50 du code de l'urbanisme (ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, NOR: ETLL1511519R).

²²⁷⁸ Articles L130-1 et L146-6 du code de l'urbanisme, dont le contenu sera repris, au 1^{er} janvier 2016, par les articles L113-1 et L121-27 du code de l'urbanisme (ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, NOR: ETLL1511519R).

²²⁷⁹ Cf. *supra*, note de bas de page p. 391.

²²⁸⁰ ANDRE Camille, SAUBOUA Paul, REY-VALETTE Hélène, SCHAUNER Gaëlle, *Quelles stratégies d'adaptation des territoires littoraux à la montée du niveau de la mer ? Modalités de mise en œuvre et de financement de la relocalisation des activités et des biens (SOLTER)*, EID Méditerranée, UMR LAMETA, Syndicat Mixte de la Baie de Somme (Eds.), novembre 2014, 44 p.

En réalité, l'hypothèse de dérogation envisagée correspond à un cas spécifique : celui du recul d'une installation située au sein d'un espace proche du rivage. Dans le cadre de la restitution de l'appel à projet ministériel précité, le Groupement d'Intérêt Public (GIP) Littoral Aquitain, constate en effet qu'en l'état actuel du droit, la loi littoral s'oppose aux opérations de reconstruction après déconstruction volontaire dans les espaces proches du rivage en considérant qu'il y a là une urbanisation nouvelle, laquelle doit toujours être limitée et réalisée en continuité avec l'urbanisation existante²²⁸¹. Aussi, selon le GIP, la loi ne tient pas compte du fait que « *d'un point de vue physique, une opération de relocalisation (suppression + réimplantation), ne constitue pas une extension, mais bien un simple maintien ou transfert des capacités existantes, lorsque les biens réimplantés ont les mêmes caractéristiques que les biens supprimés* »²²⁸². Ce constat amène une proposition d'introduction d'une dérogation à la loi littoral, par le biais de la notion de « *transfert de l'urbanisation à capacité d'accueil constante* »²²⁸³, laquelle faciliterait certains projets de relocalisation en discontinuité de zones urbanisées. Mais l'interprétation du GIP Littoral Aquitain semble pouvoir être discutée : en effet, en présence d'un simple transfert des capacités existantes, l'on déplace des biens d'un terrain à un autre. Or la relocalisation constitue une hypothèse différente puisque l'on déplace des activités d'un terrain voué à disparaître, vers un autre. L'on se retrouve ainsi en présence d'un nombre identique de constructions, sur un espace plus restreint. La capacité d'accueil s'en trouve nécessairement modifiée. Se pose alors la question de savoir si l'on souhaite reproduire sur l'espace rétro-littoral une urbanisation identique à celle de l'espace littoral, entérinant ainsi les dérives du passé, ou si l'on souhaite se diriger vers un autre type d'urbanisation, quitte à limiter la construction de résidences secondaires.

Le rapport de recherche SOLTER reprend l'idée du GIP Littoral Aquitain en proposant des constructions « temporaires »²²⁸⁴ : en l'absence de précisions sur cette dernière notion, il est possible de supposer que sont envisagées des constructions érigées sur des propriétés publiques, occupées en vertu d'une autorisation temporaire, et s'insérant plus globalement dans un programme de relocalisation²²⁸⁵.

L'espace rétro-littoral, qui peut englober des espaces proches du rivage, pourrait être concerné par les dérogations susmentionnées. Une question se pose alors : les démarches de recomposition spatiale conduites en réponse aux risques littoraux constituent-elles un motif suffisamment légitime pour porter atteinte aux principes fondateurs de la loi littoral ?

²²⁸¹ Article L146-4 du code de l'urbanisme.

²²⁸² GIP LITTORAL AQUITAIN, *Relocalisation des biens et activités en Aquitaine : propositions innovantes - séminaire de restitution nationale de l'appel à projet*, Paris, GIP Littoral Aquitain (Ed.), juin 2015, p. 2, http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Sequence1_COTE_AQUITAINE_1-5_Resume_non_technique_des_propositions_VF_cle02bca7.pdf

²²⁸³ *Idem.*

²²⁸⁴ Le rapport SOLTER va même plus loin, en recommandant que la dérogation puisse concerner, non seulement les espaces proches du rivage, mais aussi la bande inconstructible des 100 mètres (Cf. ANDRE Camille, SAUBOUA Paul, REY-VALETTE Hélène, SCHAUNER Gaëlle, *op.cit.*, p. 34-35).

²²⁸⁵ Voir en ce sens ANDRE Camille, SAUBOUA Paul, REY-VALETTE Hélène, SCHAUNER Gaëlle, *op.cit.*, p. 11. Ce caractère temporaire permettrait d'offrir davantage de temps et de souplesse aux collectivités et administrés pour organiser, suite à la déconstruction d'un bien, une relocalisation. Un accueil des populations déplacées au sein d'habitats temporaires, permet en effet à chacun de construire son projet (nouveau projet immobilier pour les déplacés, nouvelles réserves d'accueil plus en arrière des terres pour les collectivités).

Il apparaît que par le passé, des dispositions dérogatoires à la loi littoral ont d'ores et déjà pu être instituées : l'on citera notamment les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières incompatibles avec le voisinage des habitations, qui peuvent être implantées en discontinuité de l'urbanisation existante en dehors des espaces proches du rivage²²⁸⁶. Les ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables bénéficient également d'une tolérance particulière dans la bande des 100 mètres et au sein des espaces naturels remarquables en raison du service public rendu²²⁸⁷. De manière plus générale, il peut être dérogé aux principes de la loi littoral en présence d'installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative²²⁸⁸. Deux interprétations pourraient alors être proposées. D'un côté, l'on pourrait considérer que la recomposition spatiale s'inscrit dans la continuité d'une démarche visant à déconstruire pour préserver la sécurité publique : dans cette hypothèse, il est alors possible d'envisager que certaines dérogations à la législation puisse être admises, à condition de justifier de l'absence d'alternatives. D'un autre côté, l'on pourrait également estimer que l'impératif de sécurité publique se limite à supprimer les habitations où la vie humaine est menacée, sans englober la question du relogement des personnes déplacées. Dans cette hypothèse, les dérogations à la loi littoral apparaissent alors exclues.

En tout état de cause, l'on peut se demander si le dispositif actuel n'est pas suffisamment flexible et suffisant : la loi littoral ne fait en effet pas nécessairement obstacle à la relocalisation des biens et activités dans les espaces proches du rivage dans la mesure où des opérations peuvent déroger aux critères d'extension limitée posés par le PLU si elles sont compatibles avec les dispositions d'un SCOT, d'un schéma d'aménagement régional ou d'un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). En l'absence de ce type de document, le préfet de département peut également autoriser l'opération après avoir consulté la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Aussi, la recomposition spatiale semble d'ores et déjà pouvoir concerner les espaces proches du rivage.

Par ailleurs, dans les cas où les outils actuels ne permettraient pas d'organiser la relocalisation des biens et activités dans les espaces proches du rivage et où il faudrait envisager une dérogation à la loi littoral, une vigilance devra être observée quant aux amendements qui pourraient être portés à ce texte emblématique. Des garde-fous mériteraient d'être posés, à l'instar de la soumission de toute demande de dérogation à autorisation préfectorale. Il est en effet à craindre que des dérogations à la marge, sans mécanisme de contrôle particulier, encouragent des propositions d'amendements faisant primer le développement urbanistique des territoires sur la préservation des espaces naturels et des paysages littoraux.

²²⁸⁶ Nouvel article L121-10 du code de l'urbanisme (ancien article L146-4-I du même code).

²²⁸⁷ Nouveaux articles L121-17 et L121-25 du code de l'urbanisme (anciens articles L146-4 et L146-6 du même code).

²²⁸⁸ Nouvel article L121-4 du code de l'urbanisme (ancien article L146-8 du même code).

Sans aller jusque-là, certaines propositions de refonte de la loi littoral ont d'ores et déjà pu être formulées. L'on citera notamment le rapport d'information rédigé par les sénateurs Odette Herviaux et Jean Bizet en 2014, intitulé « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi littoral : un retour aux sources »²²⁸⁹, lequel suggère la mise en place de chartes régionales d'aménagement du littoral qui viendraient préciser les modalités d'application de la loi littoral²²⁹⁰ et soustraire l'interprétation de la loi littoral de l'office du juge, lequel aurait excédé ses pouvoirs²²⁹¹, et ferait, selon les rédacteurs du rapport, « *systématiquement prévaloir la protection de l'environnement sur toute autre considération* »²²⁹². Ces chartes seraient validées après avis conforme du Conseil National de la Mer et du Littoral (CNML)²²⁹³. Ces préconisations sénatoriales ont pu être reprises par le projet de loi NOTRe²²⁹⁴, qui envisageait la création d'un volet littoral au sein des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Ces dispositions furent finalement retirées du texte final : le député Florent Boudié, qui avait préconisé leur suppression, soulignait qu'il s'agissait « *de la troisième tentative – au moins – d'assouplir une loi qui protège aujourd'hui les espaces littoraux d'une pression foncière considérable* »²²⁹⁵ et que l'annexion d'un volet littoral au SRADDT aurait eu pour effet d'ajouter « *un échelon supplémentaire dans la hiérarchie des documents de planification, empiétant sur les SCoT littoraux* »²²⁹⁶.

²²⁸⁹ HERVIAUX Odette, BIZET Jean, *Rapport d'information sur la loi littoral fait, au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire - Plaidoyer pour une décentralisation de la loi littoral : un retour aux sources – Doc.parl. S., n°297, 21 janvier 2014, 114 p., <http://www.senat.fr/rap/r13-297/r13-2971.pdf>*

²²⁹⁰ L'initiative reviendrait soit au conseil régional lui-même, soit à 30 % au moins des communes littorales de la région ; le document serait élaboré en association avec l'Etat, les départements, les communes concernées et les établissements publics assurant l'élaboration et le suivi des SCOT (HERVIAUX Odette, BIZET Jean, *op.cit.*, p. 76).

²²⁹¹ HERVIAUX Odette, BIZET Jean, *op.cit.*, p. 64. – Pour une opinion contraire, voir BECET Jean-Marie, « Faut-il décentraliser la loi littoral ? », *Le Droit Maritime Français*, 2014, n°764 : « cette appréhension initiale de la loi littoral ne fait nullement du juge administratif un usurpateur. En effet, ni l'inaction de l'Etat ni celle des régions (collectivités trop récentes à l'époque) ne pouvaient autoriser un déni de justice ».

²²⁹² HERVIAUX Odette, BIZET Jean, *op.cit.*, p. 63.

²²⁹³ Voir sur ce point le regard critique de Jean-Marie BECET, lequel soulève l'étrangeté de ce contrôle des chartes par le CNML - organisme peu connu – et l'éloignement de la volonté de décentralisation portée par les sénateurs : « *les rapporteurs marquent là leur défiance envers les services de l'Etat, accusés –souvent à raison – de monopoliser l'initiative et d'imposer leur interprétation, mais aussi, inévitablement, envers les élus locaux, susceptibles de dériver même à l'échelon régional [...] Il y a certainement des raisons pour ne pas faire confiance aux élus mais si l'on veut décentraliser l'interprétation des dispositions du code de l'urbanisme consacrées au littoral afin d'en rendre l'application plus sereine, il faut aller plus loin et, peut-être, faire le pari de la liberté ; Ceci est sans grand risque... puisque l'intervention du juge ne peut être écartée* » (BECET Jean-Marie, « Faut-il décentraliser la loi littoral ? »).

²²⁹⁴ Article 6 bis A du projet de loi.

²²⁹⁵ Le député illustre ses propos en évoquant un amendement n° 455 rectifié, présenté dans le cadre de l'examen au Sénat du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové le 25 octobre 2013, ou encore la proposition de loi n° 667 (2013-2014) visant à décentraliser l'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (BOUDIE Florent, *Avis fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire du projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement accéléré, portant nouvelle organisation territoriale de la République, Doc. parl. AN., n°2529, 4 février 2015, p. 78*).

²²⁹⁶ *Ibid.*, p. 79.

Selon le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), le bilan de la mise en œuvre de la loi littoral telle que rédigée à l'heure actuelle est indéniablement positif : si le texte « *n'a empêché ni l'arrivée massive de populations ni le déclin de certaines activités directement liées à la mer* », il a cependant permis d'organiser un développement des littoraux français plus durable, en jouant « *un rôle de régulateur* » et en faisant obstacle à une « *consommation excessive d'espaces naturels, espaces qui sans elle, auraient vraisemblablement été inéluctablement urbanisés* »²²⁹⁷. Les français demeurent d'ailleurs fortement attachés à ce texte législatif²²⁹⁸, dont la mise en œuvre mérite d'être poursuivie²²⁹⁹ et dont les principes directeurs doivent être préservés. Il semble ainsi préférable de tenter d'organiser la recomposition spatiale induite par les risques littoraux dans le respect des principes existants avant d'envisager des dérogations à ce texte, lesquelles s'il elles doivent un jour intervenir, devront être strictement encadrées.

Aux côtés de la loi littoral, la domanialité publique représente une autre garantie de préservation de l'environnement rétro-littoral, notamment au travers du principe d'inaliénabilité. Il existe toutefois des hypothèses dans lesquelles un bien peut être soustrait au domaine public. Dans ces cas de figure, un espace naturel initialement sauvegardé pourrait être vendu et utilisé à des fins d'accueil de la relocalisation des biens et activités (B).

B/ La protection des espaces naturels par la domanialité publique : quelle pérennité ?

Les espaces naturels rétro-littoraux relevant du domaine public de l'Etat, de ses établissements publics ou des collectivités territoriales bénéficient de garanties d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité²³⁰⁰. Il en va ainsi de certains espaces naturels sensibles acquis par les conseils départementaux, ou encore des terrains classés au sein du domaine propre du Conservatoire du littoral. Ce dernier peut en effet décider d'intervenir sur l'ensemble des cantons côtiers et des communes littorales, sans qu'une distance maximale à la mer ne soit imposée²³⁰¹, de même que sur des secteurs géographiquement limitrophes à ces cantons et communes, à la condition qu'ils représentent une unité écologique ou paysagère ou que l'opération foncière envisagée concerne une zone humide d'un département côtier²³⁰².

²²⁹⁷ GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE, *Résumé du rapport du Gouvernement au Parlement portant bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral*, p. 121.

²²⁹⁸ Ibid., p. 122 : « *Pour une large majorité, la loi Littoral a des effets protecteurs positifs, tandis que les critiques parfois formulées à son encontre concernant d'éventuels effets négatifs sur le développement des espaces proches du littoral ne rencontrent que peu d'écho. La quasi-totalité des Français (94%) trouvent important qu'une telle loi existe, dont 67% jugent que c'est "très important". Ce chiffre est un signe fort d'attachement au dispositif. Il traduit une forte demande sociale de protection des espaces littoraux* ».

²²⁹⁹ Ibid., p. 124.

²³⁰⁰ Article L3111-1 du CGPPP.

Sur l'application historique de ces principes au domaine public, Cf. AUBY Jean-Marie, BON Pierre, AUBY Jean-Bernard, TERNEYRE Philippe, *Droit administratif des biens*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Précis, 6^{ème} édition, octobre 2011, p. 2-11 et p. 166-172.

²³⁰¹ Article L322-1 du code de l'environnement.

²³⁰² Cette intervention spécifique nécessite cependant l'aval du conseil d'administration de l'établissement ainsi que la prise d'un arrêté préfectoral portant extension du périmètre d'intervention (article L322-1 du code de l'environnement).

Les espaces rétro-littoraux soumis au régime de la domanialité publique ne devraient théoriquement pas être concernés par les opérations de relocalisation des biens et activités liées aux risques littoraux. Toutefois, dans un contexte où le foncier est rare, la tentation de rogner sur les espaces naturels pour répondre au besoin de relocalisation pourrait être grande. Il convient dès lors d'examiner les hypothèses dans lesquelles les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité peuvent être contournés en l'état actuel de la législation. Si le domaine public ne peut pas faire l'objet d'expropriation ou d'acquisition par le jeu de l'usucapion, le domaine privé des personnes publiques reste pour sa part aliénable : aussi convient-il d'examiner quels sont les procédés de rattachement des espaces naturels à l'un ou l'autre de ces deux régimes, et d'envisager les hypothèses de transfert qui pourraient intervenir entre eux.

Il apparaît que le rattachement d'un bien au domaine public peut prendre différentes formes : tandis que certains biens sont considérés comme relevant du domaine public par l'effet de la loi, à l'instar du domaine public maritime²³⁰³ ou des terrains du Conservatoire du littoral ayant été classés au sein du domaine propre de l'établissement²³⁰⁴, d'autres sont identifiés comme tels, en l'absence de dispositions législatives spéciales, par référence aux critères posés par l'article L2111-1 du CGPPP. Cet article exige, en sus de l'appartenance à une personne publique²³⁰⁵, une affectation du bien à l'usage direct du public ou à un service public et, dans ce dernier cas, un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public. En l'absence de réunion de ces critères, les terrains sont considérés comme demeurant du domaine privé. Il en est notamment ainsi des terrains acquis par les départements qui n'auraient pas été utilisés comme espaces naturels, ouverts, aménagés et entretenus²³⁰⁶ dans un délai de dix ans à compter de leur acquisition : dans ce cas spécifique, les biens n'intègrent jamais le domaine public et un droit de rétrocession est alors ouvert au profit de l'ancien propriétaire ou ses ayants cause universels ou à titre universel²³⁰⁷.

S'agissant de la sortie d'un bien du domaine public, la règle applicable diffère selon l'hypothèse considérée : le domaine public maritime ne peut par exemple pas changer de statut, à l'inverse des terrains du Conservatoire du littoral, lesquels peuvent être déclassés en vue d'une revente suite à un décret en Conseil d'Etat, pris sur proposition du conseil

²³⁰³ Article L2111-4 du CGPPP.

²³⁰⁴ Articles L322-9 et R322-7 du code de l'environnement.

²³⁰⁵ L'article L2111-1 du CGPPP renvoie sur ce point à l'article L1 du même code, lequel désigne l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les établissements publics.

²³⁰⁶ Article L142-10 du code de l'urbanisme : « *Les terrains acquis en application des dispositions du présent chapitre doivent être aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel. Cet aménagement doit être compatible avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels.*

La personne publique propriétaire est responsable de la gestion des terrains acquis ; elle s'engage à les préserver, à les aménager et à les entretenir dans l'intérêt du public. Elle peut éventuellement confier la gestion des espaces aménagés à une personne publique ou privée y ayant vocation.

Seuls des équipements légers d'accueil du public ou nécessaires à la gestion courante des terrains ou à leur mise en valeur à des fins culturelles ou scientifiques peuvent être admis sur les terrains acquis en application des dispositions du présent chapitre, à l'exclusion de tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection de ces terrains en tant qu'espaces naturels ».

²³⁰⁷ Article L215-22 du code de l'urbanisme (ancien article L142-8 du même code).

d'administration statuant à la majorité des trois quarts des membres présents ou représentés²³⁰⁸. Cette hypothèse ne s'est pour l'instant jamais présentée. Concernant les biens ne faisant pas l'objet de dispositions législatives spéciales, le code général de la propriété des personnes publiques prévoit une possibilité de sortie du domaine public dans les cas où serait constatée une absence d'affectation à l'usage direct du public ou à un service public. Un acte administratif constatant cette désaffectation, et par là même le déclassement du domaine public, doit alors intervenir, conformément à l'article L2141-1. Ce déclassement permet de planifier ensuite une vente des biens concernés²³⁰⁹.

Les sorties du domaine public sont ainsi entourées d'un certain nombre de conditions permettant d'éviter les cessions opportunistes et de préserver l'intérêt général. Cependant, dans un contexte de crise économique, certaines opérations discutables ont tout de même pu être réalisées. Dans le Languedoc-Roussillon par exemple, les cessions au cours des années 2009 et 2011, d'un mas entouré de 4 hectares de terrains, puis d'une maisonnette et de 15 000 m² de terrain, précédemment protégés en leur qualité d'espaces naturels sensibles, a fait l'objet de vives critiques de la part de la société civile²³¹⁰. Dans le département du Haut-Rhin, a également été procédé au déclassement, en 2009, d'une partie d'un espace naturel sensible, ainsi qu'à une révision du PLU (zone naturelle transformée en zone urbanisée), le tout afin d'accueillir un complexe hôtelier haut de gamme dédié à la vinothérapie. Une association de défense de l'environnement locale²³¹¹ a contesté ce déclassement : déboutée de ses demandes²³¹², l'association a déposé un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat au cours de l'année 2015²³¹³. Ces différents cas illustrent la manière dont un département qui n'entreprendrait pas, n'aménagerait pas ou n'ouvrirait pas au public les espaces naturels

²³⁰⁸ Article L322-3 du code de l'environnement.

²³⁰⁹ Sur le lien entre affectation et inaliénabilité, voir AUBY Jean-Marie, BON Pierre, AUBY Jean-Bernard, TERNEYRE Philippe, op.cit., p. 166 : « aujourd'hui, il est admis d'une manière générale que l'inaliénabilité est la conséquence de l'affectation, et qu'elle constitue une garantie de celle-ci ».

Pour rappel, la possibilité de désaffectation des biens du domaine public est la raison pour laquelle le Conseil Constitutionnel refuse d'octroyer une valeur constitutionnelle au principe (C.C., 18 sept 1986, déc. n°86-217 DC, Loi relative à la liberté de communication, JORF 19 sept. 1986, p. 11294 (point 88) ; C.C., 21 juill. 1994, déc. n°94-346 DC, Loi complétant le code du domaine de l'Etat et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public, JORF 23 juill. 1994, p. 10635 (point 14) ; C.C., 23 juillet 1996, déc. n°96-830 DC, Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom, JORF 17 juill. 1996, p. 11408 (point 5)).

²³¹⁰ Voir le site de l'Association Nature et Territoire en Languedoc-Roussillon : <http://www.acnatlr.org/mas-des-lavagnes>: « le déclassement des Espaces Naturels Sensibles pour les revendre à des privés est un premier scandale en soi, lorsque ces décisions sont justifiées, non pas par une disparition des enjeux qui ont justifié la préemption des terrains, ou pour une grande cause d'intérêt général, mais pour se débarrasser de sites dits « inexploités » » ; <http://acnatlr.org/node/78> ; <http://www.acnatlr.org/rigaud-navacelles>

L'information sur la vente de 2011 avait été relayée par le canard enchaîné le 25 avril 2012 (<http://www.acnatlr.org/sites/default/files/documents/documents/Navacelles-canard.png>), de même que par le journal l'Agglorieuse le 18 mai de la même année (http://www.acnatlr.org/sites/default/files/documents/documents/Agglorieuse_18052012_UNE.jpg) ; http://www.acnatlr.org/sites/default/files/documents/documents/Agglorieuse_18052012_Article.jpg).

²³¹¹ Association NARTECS (Nature Aménagement Réfléchi Territoire Environnement Culture Sauvégardés), http://www.nartecs.sitew.com/#1_Association_NARTECS.A ; http://www.nartecs.sitew.com/files/users/8/9/5/2/9/2/Modif_ENS_20090519_8049.pdf

²³¹² CAA Nancy, 30 juin 2011, n°10NC01376 (annulation de la décision de classement pour prise illégale d'intérêt à l'affaire, au sens de l'article L2131-11 du CGCT) ; CE, 26 octobre 2012, n°351801 (annulation de la décision de la CAA de Nancy, et renvoi de l'affaire) ; CAA Nancy, 23 juin 2014, n°12NC01789 (rejet de la requête de l'association NARTECS).

²³¹³ <https://fr.ulule.com/hotel-nartecs/news/>

sensibles dont il est propriétaire, peut finalement se défaire aisément de terrains acquis avec l'argent des contribuables, pour les revendre à des acteurs privés. Devant le constat de la faible protection qu'est finalement celle des espaces naturels sensibles, il est possible que ces sites soient de nouveau tronqués pour accueillir des projets de relocalisation, projets participant à la protection des populations et qui auront donc pour leur part le caractère d'opération d'utilité publique. Les dérives qu'il conviendra alors d'éviter à tout prix seront celle d'un déclassement « décomplexé » qui s'affranchirait du constat d'une réelle désaffectation à l'usage direct du public ou au service public de préservation de la nature, ou celle d'un désengagement systématique des départements dans la gestion des sites. Les associations de protection de l'environnement joueront, peut-on espérer, un rôle clef pour contrer ces dérives, au travers de la dissuasion préventive ou de l'action contentieuse²³¹⁴.

Il convient également de relever que les biens du domaine public sont aliénables entre personnes publiques, sans nécessité de déclassement préalable, en vertu de l'article L3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques²³¹⁵, et qu'ils peuvent également faire l'objet d'échanges conformément à l'article L3112-2 du même code²³¹⁶. Des transferts de propriété pourraient donc intervenir entre les différentes personnes publiques mentionnées à l'article L1 du CGPPP : Etat, collectivités territoriales, groupements de collectivités ou établissements publics tels que les établissements publics fonciers, pourraient ainsi acquérir des terrains naturels par la mise en œuvre des articles précités afin d'y organiser des opérations de relocalisation.

S'agissant des forêts domaniales qui pourraient se situer en espace rétro-littoral, il apparaît que celles-ci ne relèvent pas du domaine public, mais du domaine privé de l'Etat, comme le prévoit expressément l'article L2212-1 du code général de la propriété des personnes publiques. Elles disposent cependant d'une protection spécifique puisqu'elles ne peuvent être aliénées qu'en vertu d'une loi, conformément à l'article L3211-5 du même code. Une dérogation est cependant admise en présence de bois et forêts d'une contenance inférieure à 150 hectares, qui ne sont nécessaires ni au maintien et à la protection des terrains en montagne, ni à la régularisation du régime des eaux et à la protection de la qualité des eaux, ni à l'équilibre biologique d'une région ou au bien-être de la population, et dont les produits tirés de leur exploitation ne couvrent pas les charges de gestion. Aussi, selon le professeur Carine David, « le régime des forêts, qui font partie du domaine privé des personnes publiques, est bien plus protecteur que le régime juridique de la plupart des biens appartenant au domaine public. En effet, l'aliénation d'un bien appartenant au domaine forestier suppose une

²³¹⁴ Sur ce point il est à noter que les atteintes portées au domaine public sont imprescriptibles (article L3111-1 du CGPPP). Aussi, une action contentieuse pourra être diligentée à tout moment pour contester la cession d'un élément relevant du domaine public (Cf. Cass. civ. 1, 25 février 2009, n° 07-15.772).

²³¹⁵ Article L3112-1 du CGPPP : « Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public ».

²³¹⁶ Article L3112-2 du CGPPP : « En vue de permettre l'amélioration des conditions d'exercice d'une mission de service public, les biens mentionnés à l'article L. 3112-1 peuvent également être échangés entre personnes publiques dans les conditions mentionnées à cet article. L'acte d'échange comporte des clauses permettant de préserver l'existence et la continuité du service public ».

autorisation législative, alors que pour nombre de biens du domaine public un simple acte réglementaire suffit à déclasser le bien et permettre l'aliénation »²³¹⁷. Néanmoins, il est à noter que des cessions de petits bois et forêts domaniales risquent d'intervenir de plus en plus fréquemment : dans un objectif de redressement de ses finances et de rationalisation du foncier des massifs forestiers domaniaux, l'Office National des Forêts envisage en effet de recourir plus souvent à ce type de procédé, et d'inscrire cette tendance au sein du contrat d'objectifs et de performances liant l'établissement public à l'Etat pour la période 2016-2020²³¹⁸.

Qu'il soit question d'immeubles déclassés du domaine public ou de forêts domaniales, l'aliénation des biens appartenant à l'Etat se réalise par adjudication ou à l'amiable, et est soumise à un impératif de publicité et de mise en concurrence²³¹⁹. Il peut être dérogé à ces principes en certaines hypothèses particulières indiquées à l'article R129-5 du code du domaine de l'Etat²³²⁰, lequel prévoit notamment que des textes législatifs ou réglementaires peuvent imposer ou autoriser une aliénation au profit d'un acquéreur ou d'une catégorie d'acquéreurs déterminés, ou encore un affranchissement des obligations de publicité et de mise en concurrence en présence d'un immeuble nécessaire à l'accomplissement d'une mission de service public ou à la réalisation d'une opération d'intérêt général par une personne autre que l'Etat et ses établissements publics, ou par un établissement public national à caractère industriel et commercial. Les cessions s'inscrivant dans le cadre d'opérations de relocalisation des biens et activités devraient s'inscrire dans ce cadre dérogatoire.

²³¹⁷ DAVID Carine, « Pour une approche renouvelée du droit français de la domanialité publique », *Les Petites Affiches*, 17 août 2007, p.3.

²³¹⁸ BAUDOUIN ESCHAPASSE, « Forêts domaniales "à vendre" : l'ONF temporise », *Le Point*, 22 octobre 2015, http://www.lepoint.fr/economie/forets-domaniales-a-vendre-l-onf-temporise-22-10-2015-1975756_28.php - DROMARD Thiébault, « Quand l'ONF décide de vendre ses petites forêts », *Challenges*, 9 octobre 2015, <http://www.challenges.fr/challenges-soir/20151008.CHA0264/quand-l-onf-decide-de-vendre-ses-petites-forets.html> - GIL Rebecca, « "Forêts à vendre": les syndicalistes de l'ONF se mobilisent », *France Bleu*, 20 octobre 2015, <https://www.francebleu.fr/infos/climat-environnement/clone-de-forets-vendre-les-syndicalistes-de-l-onf-se-mobilisent-1445316277>

²³¹⁹ Articles L3211-1 du CGPPP et R129 du code du domaine de l'Etat.

²³²⁰ Article R129-5 du code du domaine de l'Etat : « *La cession d'un immeuble peut également être faite à l'amiable, sans appel à la concurrence :*

1° Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires spéciales impliquent la cession de l'immeuble au profit d'un acquéreur ou d'une catégorie d'acquéreurs déterminés [...] ;

2° Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires spéciales permettent la cession de l'immeuble au profit d'un acquéreur ou d'une catégorie d'acquéreurs déterminés ;

3° Lorsque l'adjudication publique a été infructueuse ;

4° Lorsque l'immeuble est nécessaire à l'accomplissement d'une mission de service public ou à la réalisation d'une opération d'intérêt général par une personne exclue du bénéfice d'une convention d'utilisation mentionnée à l'article R. 128-12 ou par un établissement public national à caractère industriel et commercial ;

5° Lorsque les conditions particulières d'utilisation de l'immeuble le justifient ;

6° Lorsque l'immeuble fait l'objet d'une convention d'utilisation mentionnée à l'article R. 128-12 ou est confié en gestion à un établissement public à caractère industriel et commercial qui souhaite l'acquérir.

Dans les cas prévus aux 2°, 3°, 4°, 5° et 6°, la cession est consentie selon les modalités prévues à l'article R. 129-4 ».

S'agissant des aliénations des biens de collectivités territoriales ou de leurs groupements, celles-ci bénéficient d'un régime de liberté contractuelle²³²¹ : il pourra donc être prévu que les biens cédés soient affectés à la construction de nouveaux logements destinés à l'accueil de personnes dans le cadre d'une opération de relocalisation. La relocalisation devrait en outre pouvoir justifier des cessions de bois et forêts domaniales puisque l'article L3211-5 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit en sus des cas d'aliénation précédemment évoqués, la possibilité de céder les terrains compris dans un périmètre de déclaration d'utilité publique, sans condition de contenance maximale, de productivité, ou de participation aux équilibres écologiques d'un territoire²³²².

Tenant au fait que certains des dispositifs permettant d'assurer la préservation des espaces naturels rétro-littoraux peuvent fléchir face à une urbanisation du recul, il convient d'anticiper d'éventuelles dérives en préparant au mieux la relocalisation des biens et activités. Plusieurs outils sont mobilisables à cette fin (§2).

§2/ Les outils de minimisation des impacts de la recomposition spatiale sur les espaces naturels rétro-littoraux

L'organisation d'opérations de relocalisation des biens et activités fait appel à plusieurs outils, lesquels peuvent être réunis en deux grandes classes : les outils urbanistiques d'une part (A), et les outils fonciers d'autre part (B).

La nécessité de mobiliser conjointement ces deux leviers d'action a notamment été mise en exergue dans le cadre du programme de recherche SOLTER, dont le rapport final rappelle que les projets de relocalisation « *devront être portés non seulement par des experts de la gestion des risques et du littoral, mais également par les acteurs de l'aménagement du territoire, et plus précisément urbain, tels que les urbanistes, paysagistes, architectes, et spécialistes de l'ingénierie foncière et financière* », avant de constater que ces derniers « *ne sont pas aujourd'hui réellement intégrés* » et « *[qu']il y a là une frontière entre deux mondes qui se méconnaissent encore* »²³²³.

²³²¹ CE 12 juin 1987, Commune de Cestas, n° 71507 et 71961 : Rec. CE tables p. 729. - CE 26 octobre 1994, Monier, n° 121717).

²³²² MINISTÈRE DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT, *Les domaines publics et privé des collectivités publiques*, Service Technique de l'Urbanisme (Ed.), 1983, p. 104 – Voir CE, 9 nov. 1975, Ministre de l'Agriculture et Sté d'Aménagement de la Cote des Monts c/ Association pour la défense de l'Environnement en Vendée, n°04428 et 04548.

²³²³ ANDRE Camille, SAUBOUA Paul, REY-VALETTE Hélène, SCHAUNER Gaëlle, *op.cit.*, p. 26.

A/ Le recours au droit de l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme peut accompagner de différentes manières une stratégie de relocalisation des biens et activités. Il peut par exemple être décidé d'ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation : cette mesure concernera en priorité les zones AU, mais pourra également impacter les zones N. Ces dernières sont en effet urbanisables dans les hypothèses prévues aux articles L151-11, L151-12 et L151-13 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire :

- en présence d'un projet de construction ou installation nécessaire à des équipements collectifs ne portant pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ;
- en présence d'un projet de changement de destination²³²⁴, d'extension ou d'annexe²³²⁵ ne compromettant pas la qualité paysagère du site concerné ;
- en présence d'un projet de construction, de zone d'accueil pour les gens du voyage²³²⁶, ou de résidence démontables d'habitat permanent s'insérant dans un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)²³²⁷.

L'ouverture à l'urbanisation peut également intervenir après une modification du zonage²³²⁸, laquelle impliquera une révision du PLU/PLUI²³²⁹. Ce changement de zonage pourra résulter d'une volonté de la commune ou de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme, mais il pourrait également découler d'une déclaration de projet. Ce mécanisme permet en effet d'obtenir une mise en compatibilité du PLU/PLUI avec une opération d'aménagement ou de construction reconnue d'intérêt général²³³⁰, à l'instar des opérations de relocalisation.

²³²⁴ Un avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites est alors requis.

²³²⁵ Le règlement doit préciser la zone d'implantation ainsi que les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes. La commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles ou forestiers délivre un avis à ce sujet.

²³²⁶ Aires d'accueil et terrains familiaux locatifs.

²³²⁷ Article L151-3 du code de l'urbanisme. Les STECAL sont délimitées par le règlement du PLU/PLUI, lequel fixe les conditions de hauteur, d'emprise et de densité des constructions, pour assurer une insertion environnementale réussie et garantir une compatibilité avec le maintien du caractère naturel de la zone. Il fixe également les conditions de raccordement aux réseaux publics ainsi que des conditions d'hygiène et de sécurité à respecter. La commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles ou forestiers délivre un avis sur la délimitation des STECAL.

²³²⁸ Voir en ce sens BALNY Philippe, BETH Olivier, VERLHAC Éric, *Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain*, CONSEIL GENERAL DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION ET DES ESPACES RURAUX (CGAAER), CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGEDD) (Eds.), mai 2009, p. 2 et 12 : « les espaces agricoles et naturels sont en principe protégés par les documents d'urbanisme. Mais cette protection ne s'exerce qu'à court terme, car ces documents, révisés fréquemment, sans réelle contrainte, sont « volatiles » » ; « les documents réglementaires accompagnent, plus qu'ils ne contraignent, l'urbanisation qui résulte en pratique d'opportunités ».

²³²⁹ Article L153-31 du code de l'urbanisme : « le plan local d'urbanisme est révisé lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide : [...] de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ». Cependant, lorsque la révision ne porte que sur ce type d'opération et ne porte pas atteinte aux orientations du PADD, l'article L153-34 du code de l'urbanisme envisage un mécanisme de révision allégé, lequel consiste en un examen conjoint du projet de révision par l'Etat, l'EPCI ou la commune à l'origine du projet, le maire de la commune intéressée ainsi que d'autres personnes publiques (listées aux articles L132-7 et L132-9 du code de l'urbanisme).

²³³⁰ Article L300-6 du code de l'urbanisme.

La stratégie d'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles doit cependant être évitée toutes les fois que cela est possible. A cette fin, une réflexion plus globale mérite d'être menée en amont de potentielles opérations de relocalisation : il est en effet possible d'anticiper l'arrivée de nouveaux habitants et de planifier au mieux leur installation sans succomber à la tentation d'un étalement urbain désorganisé. Cette démarche d'anticipation peut passer notamment par une limitation des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) dont le caractère exceptionnel a été mis en exergue par la loi ALUR²³³¹.

En sus de cette limitation des STECAL, lesquels peuvent conduire au mitage progressif des espaces rétro-littoraux, des emplacements réservés aux espaces nécessaires aux continuités écologiques pourront être créés pour préserver certains espaces rétro-littoraux de l'urbanisation²³³². Il est par ailleurs possible d'envisager une protection des zones naturelles par le biais d'un projet d'intérêt général (PIG), porté par l'Etat, et s'inscrivant dans le cadre d'une directive territoriale d'aménagement et de développement durable (DTADD)²³³³. L'activation de ce levier d'action implique une adaptation des documents d'urbanisme nécessaire à sa mise en œuvre²³³⁴. En effet, selon les articles L102-1 et L102-2 du code de l'urbanisme²³³⁵, le préfet peut, par arrêté²³³⁶, qualifier de PIG les mesures nécessaires à la mise en œuvre des DTADD, ainsi que tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique, « *destiné [...] à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, [...] à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques* ».

Au-delà des PIG, l'intérêt de l'intervention de l'Etat pour une meilleure préservation des espaces naturels au sein des documents d'urbanisme a été souligné par le rapport de Messieurs Philippe Balny, Olivier Beth et Éric Verlhac, élaboré pour le compte du Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux (CGAAER) et du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD). Ces derniers recommandent notamment « *de recourir de façon plus singulière aux servitudes d'utilité publique* », lesquelles permettent de consolider les documents d'urbanisme « *en rendant leur révision plus difficile* »²³³⁷.

²³³¹ Article 157 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°72 du 26 mars 2014, page 5809, texte n°1.

²³³² Article L151-41 du code de l'urbanisme.

²³³³ Articles L102-4 et suivants du code de l'urbanisme.

²³³⁴ Si les services de l'Etat estiment que les dispositions d'un projet de SCOT ou d'un PLU sont contraires à un PIG, ils notifient les modifications à apporter aux autorités en charge de l'élaboration de ces documents. La demande de modification doit intervenir dans les deux mois suivant la réception du projet. Le SCOT/PLU ne devient exécutoire qu'après intervention, publication et transmission des modifications demandées (articles L143-25 et L153-25 du code de l'urbanisme).

Lorsqu'un PIG est entériné postérieurement à l'approbation d'un SCOT ou d'un PLU, les services de l'Etat informent les autorités en charge de l'élaboration de ces documents de la nécessité de les rendre compatible avec le PIG, ou de prendre en compte ce dernier (articles L143-40 et L153-49 et suivants du code de l'urbanisme).

En cas d'élaboration ou de révision du SCOT/PLU, le préfet de département exerce un porté à connaissance sur les différents PIG existants (articles L132-1, L132-2 et R132-1 du code de l'urbanisme).

²³³⁵ Ancien article L121-9 du code de l'urbanisme.

²³³⁶ Article R121-4 du code de l'urbanisme.

²³³⁷ BALNY Philippe, BETH Olivier, VERLHAC Éric, *op.cit.*, p. 2.

Les documents d'urbanisme peuvent également être mobilisés de bien d'autres manières afin de planifier la relocalisation des biens et activités en zone rétro-littorale. On ne pourra que souligner l'intérêt des PLUI dans le cadre de cet exercice, lesquels devraient permettre de raisonner à un échelon plus cohérent que les PLU pour ce type d'opérations. Un travail sur la densification pourrait être engagé²³³⁸ : d'ambitieux objectifs de lutte contre l'étalement urbain pourront ainsi être fixés par le SCOT, ce dernier pouvant imposer la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées avant toute ouverture à l'urbanisation d'un nouveau secteur²³³⁹. Le SCOT peut également imposer des normes contraignantes en termes de densification, en identifiant des secteurs dans lesquels une densité minimale de construction doit être imposée, ou en fixant un seuil au-dessous duquel ne peut être fixée la densité maximale de construction²³⁴⁰.

La loi ALUR a permis plusieurs avancées en termes de densification, notamment avec la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS)²³⁴¹, la fin de la possibilité de subordonner la constructibilité à l'exigence d'une taille minimale de terrain, ou encore la fin du contrôle des divisions de terrains bâtis. Ce dernier mécanisme freinait les possibilités de densification de tissus pavillonnaires en ouvrant la possibilité de prévoir dans le PLU qu'en cas de détachement datant de moins de 10 ans, il ne pouvait être construit sur le terrain détaché que dans la limite des droits à construire n'ayant pas été consommés par la construction existante sur le terrain avant sa division. En outre, depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR, le rapport de présentation du PLU doit désormais analyser la capacité de

²³³⁸ Selon le rapport rendu en mai 2009 pour le compte du CGAAER et du CGEDD, « de 1982 à 2004, les surfaces urbanisées auraient progressé de 40% alors que la population n'augmentait que de 10% et les ménages de 30%. Cette consommation d'espaces en progression nettement plus rapide que la croissance démographique caractérise le phénomène d'étalement urbain ». Les auteurs relèvent que le phénomène reste difficile à observer avec précision, du fait d'une consommation d'espace non uniforme sur l'ensemble du territoire et d'un manque de données « fines » (BALNY Philippe, BETH Olivier, VERLHAC Éric, *op.cit.*, p. 8).

Il est par ailleurs intéressant de noter que la lutte contre l'étalement urbain et l'exercice de densification ne font pas toujours l'unanimité: l'article de Vincent BENARD pourra être consulté en ce sens. Selon cet analyste, l'expansion urbaine en proximité des grandes agglomérations permettrait de faire baisser les coûts du logement en centre-ville, et d'éviter que les gens qui travaillent dans les grandes agglomérations aillent s'installer en périphérie de plus petites communes moins concernées par les exigences de densification (ce qui induit pour eux de plus grands coûts de transport, une perte de temps quotidienne, etc.). – BENARD Vincent, « Faut-il vraiment lutter contre l'étalement urbain ? », *Contrepoints*, <http://www.contrepoints.org/2014/02/17/156892-faut-il-vraiment-lutter-contre-letalement-urbain>

²³³⁹ Articles L141-9 (ancien article L122-1-5) et L141-3 (ancien article L122-1-2) du code de l'urbanisme.

²³⁴⁰ Articles L141-7 et L141-8 (ancien article L122-1-5) du code de l'urbanisme.

²³⁴¹ Article 157 loi ALUR (loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°72 du 26 mars 2014, page 5809, texte n°1). Cette suppression du COS exige une modification simplifiée des PLU. Dans le cas où celle-ci ne serait pas effectuée, la suppression de COS s'applique tout de même de plein droit à compter de l'entrée en vigueur de la loi ALUR, soit le 27 mars 2014: il appartiendra alors à l'autorité chargée de délivrer les autorisations d'urbanisme d'en écarter systématiquement l'application lors de l'instruction d'une autorisation d'urbanisme ou d'une demande de certificat d'urbanisme (sur la possibilité d'appliquer de plein droit une règle législative en l'absence de transposition dans un document d'urbanisme, voir CE, 2 août 2011, Commune de Meyreuil, n° 334287 : en l'espèce, le juge administratif a considéré que les règles de contrôle de la constructibilité résiduelle des terrains rendues possibles par un ancien article du code de l'urbanisme, abrogé par la loi SRU, doivent être écartées pour l'instruction des permis de construire, même si les POS qui les contiennent ne les ont pas supprimées).

Une exception à la suppression du COS subsiste puisqu'il a été prévu de ne pas appliquer cette nouvelle règle aux POS afin de permettre aux autorités compétentes en matière d'urbanisme de se concentrer sur l'élaboration de PLU pour le 1^{er} janvier 2016 (date à laquelle les POS non mis en forme de PLU seront frappés de caducité en vertu de l'article L174-1 du code de l'urbanisme).

densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis dans le but de limiter la consommation des espaces naturels, et le PADD doit chiffrer des objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain²³⁴². Les outils de densification mobilisables par les documents d'urbanisme pourront être les prescriptions graphiques, morphologiques ou architecturales, ou encore les OAP. Une adaptation des réseaux de transports et d'assainissement devra par ailleurs accompagner toute démarche de densification, et les prévisions d'augmentation du nombre d'habitants et de logements déconnectées des opérations de relocalisation devront être considérées²³⁴³.

La détermination de la capacité d'accueil des espaces rétro-littoraux par les documents d'urbanisme²³⁴⁴, devra par ailleurs permettre de préserver certains espaces naturels remarquables. Toutefois, la proposition de loi sur l'économie bleue²³⁴⁵, actuellement en discussion, prévoit la prise en compte du risque de submersion marine pour déterminer cette capacité²³⁴⁶. Aussi peut-on craindre que les documents d'urbanisme, restreignant la capacité d'accueil en zone littorale, ne l'accroissent en zone rétro-littorale.

La relocalisation pourra par ailleurs être envisagée, toute les fois que cela est possible, sur des zones U, en faisant appel à des mécanismes tels que les zones d'aménagement concertées (ZAC). Ces dernières permettent à une collectivité publique d'aménager et d'équiper des terrains situés dans une zone urbanisée pré-délimitée par une personne morale de droit public²³⁴⁷ ou à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national²³⁴⁸. L'intérêt de la ZAC est qu'elle peut être créée « *sur plusieurs emplacements territorialement distincts* »²³⁴⁹ et permet donc de planifier une relocalisation des biens et activités à une échelle supra communale.

Au travers des différents outils évoqués, le droit de l'urbanisme peut donc être mis au service d'opérations de recomposition spatiale se concentrant sur des zones urbanisées ou à urbaniser. De telles opérations peuvent également se trouver facilitées par la mise en œuvre d'actions foncières ciblées (B).

²³⁴² Article L51-5 du code de l'urbanisme (ancien article L123-1-3).

²³⁴³ ANDRE Camille, SAUBOUA Paul, REY-VALETTE Hélène, SCHAUNER Gaëlle, *op.cit.*, p. 13.

²³⁴⁴ Article L146-2 du code de l'urbanisme.

²³⁴⁵ Proposition de loi de MM. Bruno LE ROUX, Arnaud LEROY et Jean-Paul CHANTEGUET et plusieurs de leurs collègues pour l'économie bleue, n° 2964, déposée le 8 juillet 2015.

²³⁴⁶ L'article 22 ter de cette proposition de loi prévoit ainsi que pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme devront désormais tenir compte « *de l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine* ».

²³⁴⁷ Délimitation pouvant être effectuée par une commune, un EPCI, l'Etat, mais aussi les régions, les départements ou leurs établissements publics et concessionnaires.

²³⁴⁸ Articles L311-1 et suivants du code de l'urbanisme.

²³⁴⁹ Article L311-1 du code de l'urbanisme.

B/ Le recours aux outils fonciers

L'intervention de mécanismes fonciers dans le cadre d'opérations de recomposition spatiale suppose de poser au préalable deux questions : tout d'abord, où intervenir ? Puis, qui faire intervenir ?

S'agissant tout d'abord des périmètres d'intervention, le programme SOLTER mentionne la rareté du foncier disponible au sein des espaces rétro-littoraux. En effet, si l'espace littoral concentre de fortes densités de population, les zones littorales ne sont pas en reste : Philippe Grosvalet évoque en ce sens un « *étalement spatial vers l'arrière-pays* », en raison d'une « *frange littorale saturée* »²³⁵⁰. Par ailleurs, si la recomposition spatiale survient en réaction aux risques littoraux, il convient de garder à l'esprit que d'autres risques peuvent également concerner les espaces d'accueil potentiels, à l'instar des feux de forêts, des inondations par ruissellement, etc. Malgré la rareté du foncier disponible, des pistes d'action restent à explorer : l'acquisition de logements vacants, ou de dents creuses d'urbanisation pourra par exemple se révéler pertinente²³⁵¹. Bien que le coût à l'achat soit élevé, ces investissements se révèlent intéressants dans le sens où les terrains concernés sont d'ores et déjà aménagés et raccordés aux réseaux de distribution : les coûts d'urbanisation s'en trouvent nécessairement diminués²³⁵². Cette action foncière pourra prendre la forme d'opérations d'acquisition amiable, ou d'exercice du droit de préemption. Les communes détiennent en effet la possibilité d'instituer un droit de préemption urbain (DPU) sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future en vue de la réalisation d'opérations d'intérêt général²³⁵³. Aussi, il est possible de recommander l'institution de périmètres de préemption couvrant l'intégralité du périmètre communal afin d'organiser au mieux les opérations de relocalisation.

Il apparaît par ailleurs utile de souligner que la seconde forme du droit de préemption, à savoir le droit de préemption se rattachant à la préservation des espaces naturels sensibles (DPENS), ne devrait théoriquement pas pouvoir être instrumentalisée par les communes aux fins d'organiser des opérations de recomposition spatiale. Pour mémoire, les communes peuvent bénéficier du DPENS lorsque celui-ci n'est utilisé ni par le conseil départemental, ni par le Conservatoire du littoral ou un établissement public chargé de la gestion d'un parc national ou d'un parc naturel régional, ni par une autre autorité déléguée. L'exercice de ce droit est par ailleurs réservé à l'acquisition d'espaces naturels, bâtis ou non bâtis²³⁵⁴, nécessaires à la mise

²³⁵⁰ GROSVALET Philippe, *Les départements face au défi littoral, agir, animer, accompagner – Rapport final de la Mission Mer et Littoral, Département de Loire Atlantique*, Assemblée des départements de France (Ed.), juin 2014, p. 15.

²³⁵¹ ANDRE Camille, SAUBOUA Paul, REY-VALETTE Hélène, SCHAUNER Gaëlle, *op.cit.*, p. 13.

²³⁵² *Ibid.*, p. 16.

²³⁵³ Article L211-1 du code de l'urbanisme.

²³⁵⁴ Article L215-11 du code de l'urbanisme (ancien article L142-3 alinéa 4) : « à titre exceptionnel, l'existence d'une construction ne fait pas obstacle à l'exercice du droit de préemption dès lors que le terrain est de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public et qu'il est, par sa localisation, nécessaire à la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles des départements. Dans le cas où la construction acquise est conservée, elle est affectée à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels ».

en œuvre d'une politique départementale de préservation des espaces naturels sensibles²³⁵⁵. Aucun autre dessein n'est envisagé par les textes.

Pour être efficace, l'action foncière devra être coordonnée entre différents acteurs. En premier lieu, les conditions de transferts d'urbanisation entre les différentes communes d'un territoire devront être envisagées et pourront faire l'objet de négociations²³⁵⁶. La coopération intercommunale et l'essor des compétences des EPCI en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme révèlent leur pertinence dans le cadre de cet exercice.

L'intervention d'un établissement public foncier local (EPFL) pourra également être sollicitée. Les EPF constituent un appui à la mise en œuvre de projets portés par les personnes publiques. Agissant dans le cadre de conventions conclues avec les personnes publiques et d'un programme pluriannuel d'action validé par leur conseil d'administration²³⁵⁷, les EPFL exercent une action de nature foncière : ils acquièrent les terrains nécessaires à la réalisation d'une opération, et les mettent ensuite à disposition de la personne en charge de la prochaine étape de mise en œuvre du projet. Les EPFL bénéficient de ressources propres²³⁵⁸ et de prérogatives de puissance publique, à l'instar du droit de préemption et d'expropriation : ils jouent ainsi un rôle de facilitateur, et peuvent-être un maillon à part entière d'une action publique efficace, notamment dans le cadre d'opérations de recomposition spatiale. L'article L324-1 du code de l'urbanisme prévoit en effet que les EPF peuvent exercer leur action afin de permettre la réalisation de logements dans une optique de lutte contre l'étalement urbain, de contribuer à une politique de protection contre les risques naturels, et, de manière subsidiaire, de participer à la préservation des espaces naturels et agricoles. Leur action se limite toutefois à la réalisation d'opérations d'aménagement au sens de l'article L300-1 du code de l'urbanisme, lequel traite de la mise en place de stratégies de lutte contre l'étalement urbain et d'une participation aux politiques de protection contre les risques naturels, sans toutefois viser directement la relocalisation des biens et activités : aussi, en cas de difficultés futures, une mention expresse de ce dernier point pourrait être envisagée.

La participation des EPFL aux opérations de relocalisation des biens et activités humaines a tout de même d'ores et déjà été imaginée : en mai 2014, Frédérique BRIQUET, directrice adjointe de l'EPF Nord-Pas-de-Calais, soulignait ainsi qu'il ne fallait pas « *s'empêcher de penser à innover* » et que le rôle des EPFL pourrait être celui de participer à l'accompagnement des personnes publiques « *pour l'acquisition du foncier nécessaire aux projets et aux opérations de relocalisation* »²³⁵⁹. Le programme SOLTER a également mis en exergue le rôle potentiel des EPF en rappelant que ces derniers « *ont été identifiés, dès la mise*

²³⁵⁵ L'article L113-8 du code de l'urbanisme (ancien article L142-1 alinéa 1^{er}) confie aux départements une mission de « *protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non* », afin de « *préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels* ».

²³⁵⁶ ANDRE Camille, SAUBOUA Paul, REY-VALETTE Hélène, SCHAUNER Gaëlle, *op.cit.*, p. 13.

²³⁵⁷ Articles L324-2-2 et L324-5 du code de l'urbanisme.

²³⁵⁸ L'action des EPF est financée par la taxe d'équipement prévue à l'article 1607 du code général des impôts (article L324-8 du code de l'urbanisme).

²³⁵⁹ Intervention de Frédérique BRIQUET, in MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE, *Vers la relocalisation des activités et des biens, 5 territoires en expérimentation, Actes du séminaire national à mi-parcours*, MEDDE (Ed.), mai 2014, p. 52.

en place de la stratégie nationale de gestion du trait de côte, comme des acteurs clés pour la réalisation de la relocalisation (MEDDE, 2012) »²³⁶⁰.

S'agissant du financement des opérations d'acquisitions de terrains qui pourraient être conduites par une collectivité ou un EPF, une piste liée aux ouvrages de défense contre la mer pourrait être exploitée. Si l'on considère en effet que l'érection de tels ouvrages sur le domaine public maritime ne constitue toujours pas une réponse pérenne à la problématique des risques littoraux et qu'elle contribue de surcroît à l'aggravation des phénomènes d'érosion et de submersion marine sur le long terme, il est possible d'envisager que les mesures compensatoires en découlant puissent servir à alimenter un fonds de financement des opérations de relocalisation des biens et activités. Le rapport du député Alain Cousin préconisait en effet de subordonner la délivrance d'une autorisation d'occupation du domaine public maritime par un ouvrage de défense à la réalisation d'une étude d'impact à l'échelle de la cellule sédimentaire et à une analyse coût-bénéfice. Les éléments révélés par ces études auraient permis d'imposer des mesures réductrices d'impact, voire compensatrices²³⁶¹. Dans cette dernière hypothèse, l'acquisition directe d'espaces destinés à la relocalisation des biens et activités, ou le versement d'une somme d'argent approvisionnant un fonds « recomposition spatiale » pourraient être envisagés.

En sus des collectivités et EPF, une intervention des organismes fonciers solidaires (OFS) pourrait éventuellement être proposée : ces derniers, créés par la loi ALUR²³⁶² et figurant à l'article L329-1 du code de l'urbanisme, bénéficient d'un agrément délivré par le préfet de région. Organismes à but non lucratif, ils ont pour mission l'acquisition et la gestion de terrains en vue de la réalisation de logements et d'équipements collectifs. Demeurant propriétaires des sites acquis, les OFS peuvent néanmoins consentir des droits réels sur les logements et équipements réalisés, par le biais de baux emphytéotiques.

Dans le cadre de la recomposition spatiale, l'intervention des acteurs en charge de la protection d'espaces naturels et agricoles semble par contre devoir être exclue : en effet, ni les conseils départementaux, ni le Conservatoire du littoral, ni les SAFER, n'ont compétence pour intervenir dans ce domaine. Le respect de leurs missions respectives semble devoir être assuré, dans un souci de lisibilité d'action et d'efficacité. L'intervention d'une structure *ad hoc* pourrait pour sa part être envisagée, quoique la combinaison des différents outils susmentionnés (DPU, EPF, OFS) semble suffisante pour assurer la constitution de réserves foncières nécessaires à la recomposition spatiale.

²³⁶⁰ ANDRE Camille, SAUBOUA Paul, REY-VALETTE Hélène, SCHAUNER Gaëlle, *op.cit.*

²³⁶¹ COUSIN Alain, *op.cit.*, p. 28.

²³⁶² Article 164 de la loi ALUR (Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°0072 du 26 mars 2014, page 5809, texte n°1).

CONCLUSION DE SECTION 2

La place des espaces naturels rétro-littoraux se trouve interrogée par le processus de recomposition spatiale : la menace d'une « urbanisation du recul » se dessine en effet et il est à craindre que certains régimes de protection des espaces naturels à l'instar de la loi littoral ou de la domanialité publique ne soit pas assez robustes pour y résister. Le droit de l'urbanisme et le droit foncier peuvent néanmoins être mobilisés afin d'organiser au mieux les opérations de relocalisation des biens et activités dans une optique d'impact minimal sur les sites naturels. Pour cela, la densification d'espaces d'ores et déjà urbanisés pourra être prévue, de même que le recours à des opérateurs fonciers qui achèteront les fonds nécessaires à la relocalisation en zone urbaine ou à urbaniser.

CONCLUSION DE CHAPITRE 2

Selon la manière dont elle est organisée, planifiée et coordonnée entre les différents acteurs littoraux et rétro-littoraux, la recomposition spatiale des territoires peut représenter à la fois une menace et un atout pour les espaces naturels. Le cadre juridique actuel offre plusieurs outils d'acquisition ou de récupération des terrains qui seraient menacés par les risques d'érosion ou de submersion marine : acquisition amiable, préemption, expropriation ou incorporation au domaine public maritime peuvent en effet être mobilisés pour assurer la maîtrise foncière de zones dangereuses. Par la suite des opérations de déconstruction ou de renaturalisation des espaces artificialisés peuvent être menées : les espaces naturels retrouvent alors toute leur place sur le littoral. En parallèle, il convient d'anticiper la problématique de l'identification des sites d'accueil des populations relocalisées et de résister à la tentation d'urbanisation de zones naturelles rétro-littorales dans la précipitation. Pour cela, il peut être fait appel au droit actuel mais également à la prospective, qui permet d'envisager le développement d'outils juridique innovants permettant d'étaler l'indemnisation des personnes et les initiatives de relocalisation dans le temps.

CONCLUSION DE TITRE 2

L'adaptation aux risques côtiers questionne nos modes d'occupation des territoires de même que la place accordée aux espaces naturels au sein de ces derniers. Des politiques préventives faisant appel aux espaces naturels peuvent dès à présent être mises en œuvre : les documents d'urbanisme peuvent en effet prévoir la préservation d'espaces tampons au plus près des rivages. Dans les cas où les enjeux seraient déjà exposés aux risques d'érosion ou de submersion marine, une relocalisation des biens et activités menacés peut être envisagée. Une recomposition spatiale doit alors planifiée en ce sens. Les outils actuels permettent d'ores et déjà d'organiser certaines opérations, mais le cadre juridique reste à parachever. Le droit sera ainsi sans doute appelé à évoluer dans les années à venir.

Les espaces naturels littoraux peuvent bénéficier de la prise en compte du caractère inhérent des risques littoraux au travers de la mise en place de politiques de préservation d'espaces naturels tampons.

CONCLUSION DE PARTIE 2

L'adaptation aux risques littoraux permet d'appréhender la problématique de la prise en compte des risques inhérents aux espaces naturels littoraux sous l'angle de l'aménagement du territoire. Elle permet de poser la question de la durabilité des stratégies d'adaptation envisagées, et de mener une réflexion globale concernant non seulement les espaces littoraux, mais également les espaces rétro-littoraux. Occultée par la mise en place de systèmes défensifs le long des côtes, l'inhérence des risques côtiers aux espaces littoraux se dévoile peu à peu et nous amène à co-construire une vision sur le temps long, en envisageant d'autres possibles pour les territoires littoraux.

CONCLUSION GENERALE

La fréquentation de la nature et des espaces naturels pose un réel défi à l'individu en lui révélant ses propres limites et en lui opposant le fait que tout ne peut pas être sécurisé et maîtrisé. Cette prise de conscience peut déranger, en ce qu'elle file à contre-courant d'une société qui cherche à contenir le risque, et à réparer ou compenser systématiquement les effets dommageables de sa réalisation. Elle interroge également en ce qu'elle renvoie à l'idée d'une nécessaire responsabilisation des personnes à des fins de prévention de la réalisation du risque, à un message à la fois moins paternaliste, et peut-être plus réaliste à une époque où l'Etat transfère ou externalise un certain nombre de ses missions, par manque de moyens.

De l'ombre à la lumière, l'appréhension juridique de la notion de risques inhérents aux espaces naturels permet de saisir toute la complexité du paradoxe opposant demande de nature préservée et demande de sécurité absolue.

L'occultation de la question du risque inhérent conduirait en effet à placer la nature sur le même plan que n'importe quel espace artificialisé et à lui appliquer indifféremment les mêmes règles de droit, notamment en matière de responsabilité. Elle conduirait également à refuser l'évolution naturelle de l'environnement dans lequel nous vivons et encouragerait une gestion territoriale figée, fondée sur une recherche sans fin de la maîtrise technique, et sur la volonté de puissance, voire sur un sentiment de toute-puissance²³⁶³.

A l'inverse, lever le voile sur l'inhérence, c'est prendre conscience du monde qui nous entoure dans toute sa complexité et accepter de s'y adapter, en repensant nos systèmes d'indemnisation et notre manière d'occuper les territoires.

D'un point de vue juridique, il a pu être démontré dans cette thèse que la prise en compte du caractère inhérent de certains risques dans les espaces de nature peut emprunter différentes voies.

L'analyse des régimes de responsabilité civile, administrative et pénale a tout d'abord montré que, dans la mesure où les espaces de nature sont pluriels, soumis à de multiples statuts et à des degrés de protection très différents, les propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels pouvaient voir leur responsabilité engagée sur plusieurs fondements, en présence comme en l'absence de faute. En droit positif, une prise en compte du risque inhérent dans la détermination des responsabilités civiles et administratives à la suite d'un dommage dans certains espaces naturels est prévue par la loi du 14 avril 2006, mais reste doublement incomplète. Le champ d'application de cette règle est en effet limité d'un point de vue territorial à certains espaces les plus protégés ; en outre, c'est bien le choix d'une pondération et non d'une exonération de responsabilité qui a été effectué. Le degré de prise en compte du caractère inhérent des risques est par ailleurs laissé à la libre appréciation des juges.

²³⁶³ Voir pour une critique de cette recherche de maîtrise technique, les travaux de Jacques Ellul, notamment *La Technique ou l'Enjeu du siècle*, Paris, Economica (Ed.), Collection classiques des sciences sociales, 2^{ème} réédition, 2008, 423 p.

Afin d'améliorer ou approfondir la prise en compte de cette notion d'inhérence, plusieurs pistes ont ici été proposées. Pourrait ainsi être envisagé le confortement de la démarche de pondération de responsabilité des gestionnaires, avec extension des champs d'application matériel, personnel et territorial du dispositif créé par la loi du 14 avril 2006, ou encore le recours par le juge à d'autres critères de pondération, pour statuer sur des cas non envisagés par la loi. Dans ce cadre, la mobilisation de la théorie de l'acceptation des risques, qui a été dégagée par le juge civil dans le domaine des sports et par le juge administratif dans le domaine des travaux publics, est envisageable. La piste de l'exonération de responsabilité des propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels a également été explorée : elle pourrait être mise en œuvre dans le domaine des éboulements rocheux par le recours à une servitude d'éboulement inspirée du droit romain, et, pour l'ensemble des risques naturels, par le recours aux notions de bénéfice de préoccupation ou de « trouble naturel ». En présence d'une exonération de la responsabilité du propriétaire ou gestionnaire, a par ailleurs été proposée la mobilisation du secteur assurantiel pour assurer une indemnisation des victimes de dommages corporels par le biais de la garantie des accidents de la vie. La mise en place d'un système d'indemnisation *ad hoc* pour les dommages causés aux tiers par des risques inhérents aux espaces naturels a également pu être envisagée.

D'autres pistes de travail ont par ailleurs été écartées, à l'instar de la responsabilité fondée sur la surexposition au risque ou de la mobilisation par le juge de la notion de diligence normale issue du droit pénal.

Au-delà du domaine de l'indemnisation des dommages et du contentieux de la responsabilité, la prise en compte du caractère inhérent de certains risques aux espaces naturels peut également permettre de mieux répondre aux défis de l'adaptation aux risques littoraux. La prise en compte de l'inhérence des risques d'érosion côtière et de submersion marine dans les espaces littoraux est en effet vectrice d'une meilleure appréhension du caractère mouvant et dynamique de la bande côtière, et permet d'impulser l'élaboration de stratégies de recomposition spatiale sur les territoires littoraux. Il a toutefois été vu qu'à l'heure actuelle, la balance normative n'est pas défavorable à la mise en place et au maintien de dispositifs de défense contre la mer : pourtant, ces derniers ne constituent pas une réponse pérenne au défi de l'adaptation aux risques littoraux, du fait de leur caractère faillible, de leur coût élevé mais aussi de leur impact sur les équilibres écologiques et sédimentaires des espaces côtiers. La défense contre la mer pourrait en outre créer certains conflits interétatiques : des tensions peuvent en effet naître au sujet de la gestion des stocks sableux méditerranéens dans les zones dites « grises », où plusieurs Etats revendiquent des droits d'exploitation des ressources du sol et sous-sol des zones économiques exclusives²³⁶⁴. Avec la création de la compétence GEMAPI par la loi MAPTAM, la défense contre la mer sera, dans un futur proche, confiée aux personnes publiques, et pourra être financée par une taxe affectée : les autorités GEMAPI disposeront en outre de prérogatives de puissance publique qui leur permettront, en cas de besoin, d'imposer certaines politiques de défense du trait de côte aux propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels littoraux.

²³⁶⁴ Afin de favoriser une gestion plus cohérente des stocks sédimentaires, l'article 62 du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoit l'intégration d'un volet littoral au sein des SRADDET, lequel déterminera les modalités d'un partage équilibré et durable de cette ressource.

Toutefois, sans céder à la dérive d'une défense généralisée, les autorités GEMAPI recourront sans doute au dialogue et à l'intelligence territoriale pour privilégier une certaine acceptation de la mouvance naturelle du trait de côte toutes les fois que cela est possible. Ce nouveau mode de gestion des risques littoraux qui prend en compte le caractère inhérent des risques d'érosion et de submersion marine aux espaces côtiers, peut s'appuyer sur les documents d'urbanisme pour limiter l'installation de nouveaux enjeux en zone à risque, et favoriser la constitution d'espaces naturels tampons s'interposant entre les aléas littoraux et les enjeux humains. Plusieurs outils peuvent être mobilisés en ce sens par les SCoT et PLU(I), à l'instar des principes de la loi littoral ou de la trame verte et bleue. Les volets littoraux des SCoT valant SMVM pourront aussi être utilisés, de même que l'encadrement de l'habitat résilient, la limitation des STECAL, ou encore l'exclusion des reconstructions à l'identique. Les servitudes annexées aux PLU(I) peuvent enfin contribuer à favoriser la constitution d'espaces naturels tampons au travers des PPR ou des emplacements réservés.

L'acceptation de la mouvance naturelle de la bande côtière peut également impliquer l'engagement d'opérations de recomposition spatiale dans certaines configurations, stratégie soutenue par l'Etat. La recomposition spatiale, qui constitue une réponse pérenne à la problématique de la gestion des risques littoraux, conduit à repenser la répartition des usages du sol sur la bande côtière exposée aux risques. Le cadre juridique actuel n'interdit pas l'extension des espaces naturels dans les zones les plus exposées, au travers de mécanismes d'acquisition ou d'intégration au domaine public maritime et d'outils permettant la déconstruction, la renaturation et la préservation à long terme des terrains concernés. Mais les dispositifs juridiques existants connaissent cependant un certain nombre de faiblesses, et la mise en place dans le futur de projets de recomposition spatiale nécessite encore d'explorer de nouveaux outils possibles. Plusieurs pistes prospectives ont pu être étudiées ici, parmi lesquelles la remise en cause du droit de propriété dans sa configuration actuelle, laquelle impliquerait de prévoir certains garde-fous pour garantir au mieux la préservation des espaces naturels.

Au-delà de la frange littorale vulnérable, la recomposition spatiale conduit également à repenser l'articulation des usages du sol sur les espaces rétro-littoraux où pourraient être relocalisées les installations supprimées sur la bande littorale. Les espaces naturels rétro-littoraux pourraient en effet se trouver soumis à une nouvelle pression en matière d'urbanisation, du fait de la relocalisation des biens et activités²³⁶⁵. Afin de limiter les impacts potentiels des opérations de recomposition spatiale sur les sites naturels rétro-littoraux, il convient alors d'anticiper les relocalisations futures, en mobilisant les outils du droit de l'urbanisme favorisant la densification de l'existant, et en associant les acteurs fonciers le plus en amont possible de la démarche.

²³⁶⁵ AFFRE Laurence, DUMAS Jean-Pierre, DUMAS Estelle, LAFFONT-SCHWOB Isabelle, TATONI Thierry, *op.cit.*

La prise en compte de l'inhérence de certains risques aux espaces naturels littoraux remet ainsi en question un certain nombre de mécanismes juridiques mais apparaît également porteuse d'innovation et permet de proposer une appréhension des risques plus conforme à la réalité des espaces naturels. Ceci étant dit, il ne s'agit bien entendu pas de décréter unilatéralement le nécessaire renforcement de la prise en compte de l'inhérence en droit français : l'acceptabilité du risque varie en effet dans le temps et l'espace et résulte en partie d'une culture, d'un partage, d'une identité sociétale. Aussi faudra-t-il inscrire cette question dans le dialogue - informer, débattre, trouver des compromis – et trouver ensemble des points d'accord autour d'un projet s'inscrivant dans le temps long. Christine Noiville évoquait la notion de « *démocratie des risques* », laquelle ouvre la liberté de choisir « *tant individuellement que collectivement, les risques auxquels nous sommes exposés* »²³⁶⁶. Pour cela, il faut donner aux populations les clefs pour décider : l'appropriation des risques par les populations permet en effet d'envisager un cheminement vers une plus grande responsabilisation de chacun²³⁶⁷.

Ce processus doit être initié au plus tôt afin de pouvoir réagir en temps utile, en dehors de toute urgence, aux effets du changement climatique déjà en cours sur le littoral. Les risques côtiers remettent en effet en question nos modes d'aménagement du territoire car comme le souligne Jean Jouzel, « *la seule adaptation économiquement viable consiste à se retirer de nombreuses zones côtières rurales ou péri-urbaines, parmi les plus basses* »²³⁶⁸. La recomposition spatiale en résultant représente certes un défi de taille mais elle constitue dans le même temps une étape incontournable permettant d'insuffler un nouveau dynamisme, une nouvelle souplesse dans notre vision des territoires. L'environnement évolue et il convient d'évoluer avec lui. Les études historiques ont montré que la survie des civilisations dépend de leur capacité à modifier leur comportement lorsque le climat ou leur environnement vient à changer²³⁶⁹. Dans le même sens, Pierre Calame soutient l'idée selon laquelle seules peuvent rayonner « *les cultures capables de penser l'universel* » et que seules « *les sociétés capables d'une vision à long terme, autour d'un imaginaire collectif, [...] se dotant d'institutions adaptées aux défis d'aujourd'hui et de demain, sont en mesure de conduire leur destin sans se laisser détourner, séduire et dominer par les inattendus de l'histoire* »²³⁷⁰.

²³⁶⁶ NOIVILLE Christine, *op.cit.* p. 117.

²³⁶⁷ DECROP Geneviève, « La doctrine publique de prévention des risques et des crises et la question du « public » », *Risques Infos*, juin 2013, n°31, p. 9.

²³⁶⁸ JOUZEL Jean et al., *op.cit.*, p. 44.

²³⁶⁹ Voir Jared Diamond *Effondrement: Comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, Paris, Folio (Ed.), Collection Folio Essais, 2009, 896 p. , En analysant plusieurs effondrements de civilisations à travers l'histoire, l'auteur met en exergue le fait que ceux-ci font suite à un épuisement des ressources naturelles, lesquelles n'ont pu être préservées faute d'adaptation à un environnement changeant (changement climatique, contexte géopolitique, etc.).

²³⁷⁰ CALAME Pierre, *op.cit.*, p. 88.

Aussi nous faut-il, dans le contexte actuel du changement climatique, apprendre à remettre en question nos certitudes ou nos habitudes afin de nous adapter : cela concerne nos modes vie et de pensée, mais également notre environnement juridique. Une réelle prise en compte de l'inhérence des risques liés aux évènements naturels permettrait de faire un pas en ce sens. Aussi, si un long chemin reste à parcourir, un espoir lucide doit rester de rigueur : « *l'espérance est un risque à courir, c'est même le risque des risques* »²³⁷¹.

²³⁷¹ Cf. Georges BERNARNOS, discours prononcé en janvier 1947, in BERNARNOS Georges, *La Liberté pour quoi faire ?*, discours janvier 1947, Paris, Gallimard (Ed.), Collection Folio Essais, 1953, 256 p. : « *Le grand malheur de cette société moderne, sa malédiction, c'est qu'elle s'organise visiblement pour se passer d'espérance comme d'amour ; elle s'imagine y suppléer par la technique, elle attend que ses économistes et ses législateurs lui apportent la double formule d'une justice sans amour et d'une sécurité sans espérance* ».

TABLE DES ANNEXES

Annexe 1 : Cartographie des espaces naturels protégés du littoral Méditerranéen (*Coronelli – Conservatoire du littoral*)

Annexe 2 : L'engagement de la responsabilité civile sans faute (*tableau – E. Doze*)

Annexe 3 : Les types de responsabilité administrative sans faute (*schéma – E. Doze*)

Annexe 4 : La responsabilité administrative applicable en cas d'écroulement rocheux (*schéma E. Doze*)

Annexe 5 : L'engagement de la responsabilité pour faute (*schéma – E. Doze*)

Annexe 6 : L'engagement de la responsabilité pénale pour délits non intentionnels (*schéma – E. Doze*)

Annexe 7 : Les hypothèses d'exonération de responsabilité en espaces naturels (*tableau – E. Doze*)

Annexe 8 : Fonctionnement du système « cat nat » (*schéma E. Doze*)

Annexe 9 : Les dynamiques littorales (*schéma – R. Paskoff*)

Annexe 10 : Le littoral camarguais – la digue à la mer et les digues frontales (*cartographie – Parc Naturel Régional de Camargue*)

Annexe 11 : Le littoral camarguais – les principales propriétés publiques et d'intérêt public (*cartographie – Parc Naturel Régional de Camargue*)

Annexe 12 : Orientations stratégiques et principes d'action du Conservatoire du littoral en matière de gestion du trait de côte (*délibération du Conseil d'Administration du Conservatoire du littoral*)

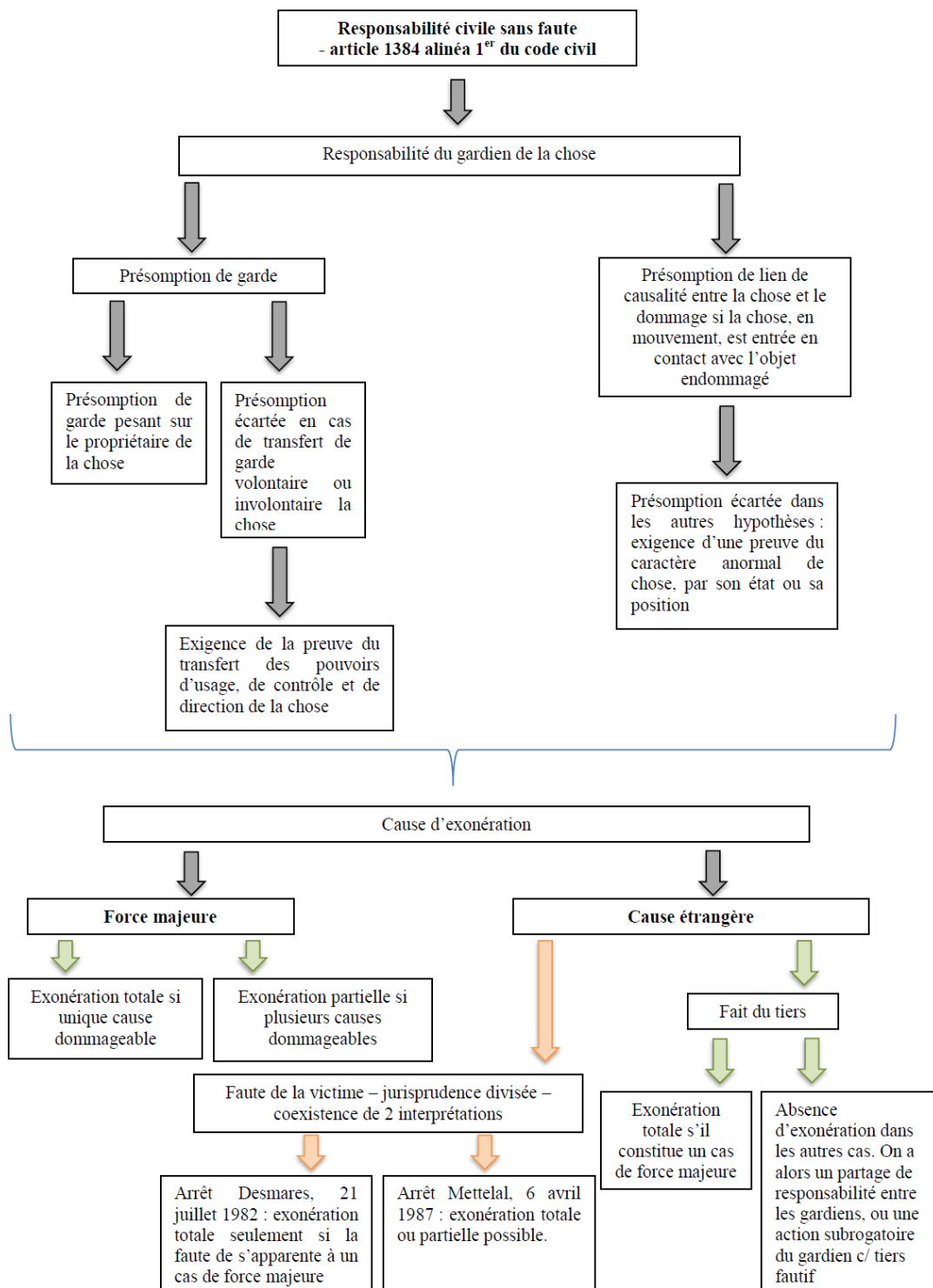
Annexe 13 : Avis, jugements, décisions et arrêts - liste de la jurisprudence utilisée

Annexe 1 – Cartographie des espaces naturels protégés de Méditerranée (Coronelli, Conservatoire du littoral)

Sont répertoriés les propriétés du Conservatoire du littoral et des Conservatoires d'espaces naturels, les propriétés départementales ENS, les sites classés ou inscrits, les zones soumises à arrêté de protection de biotope, les parcs naturels (nationaux, régionaux ou marins), les réserves naturelles (nationales, régionales, de chasse et de faune sauvage, biologiques), les sites Natura 2000, les ZNIEFF et les sites Ramsar.



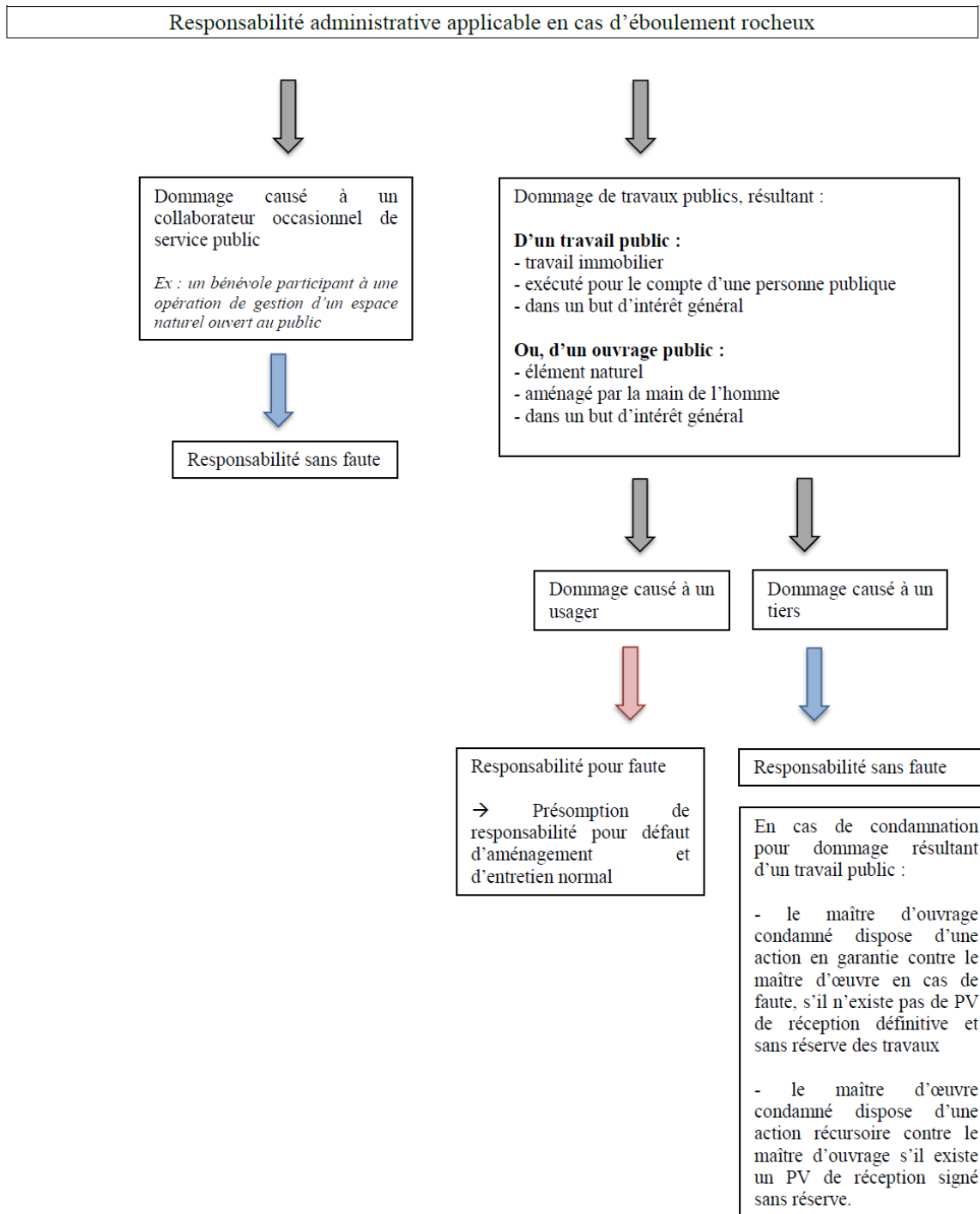
Annexe 2 : L'engagement de la responsabilité civile sans faute (tableau – E. Doze)



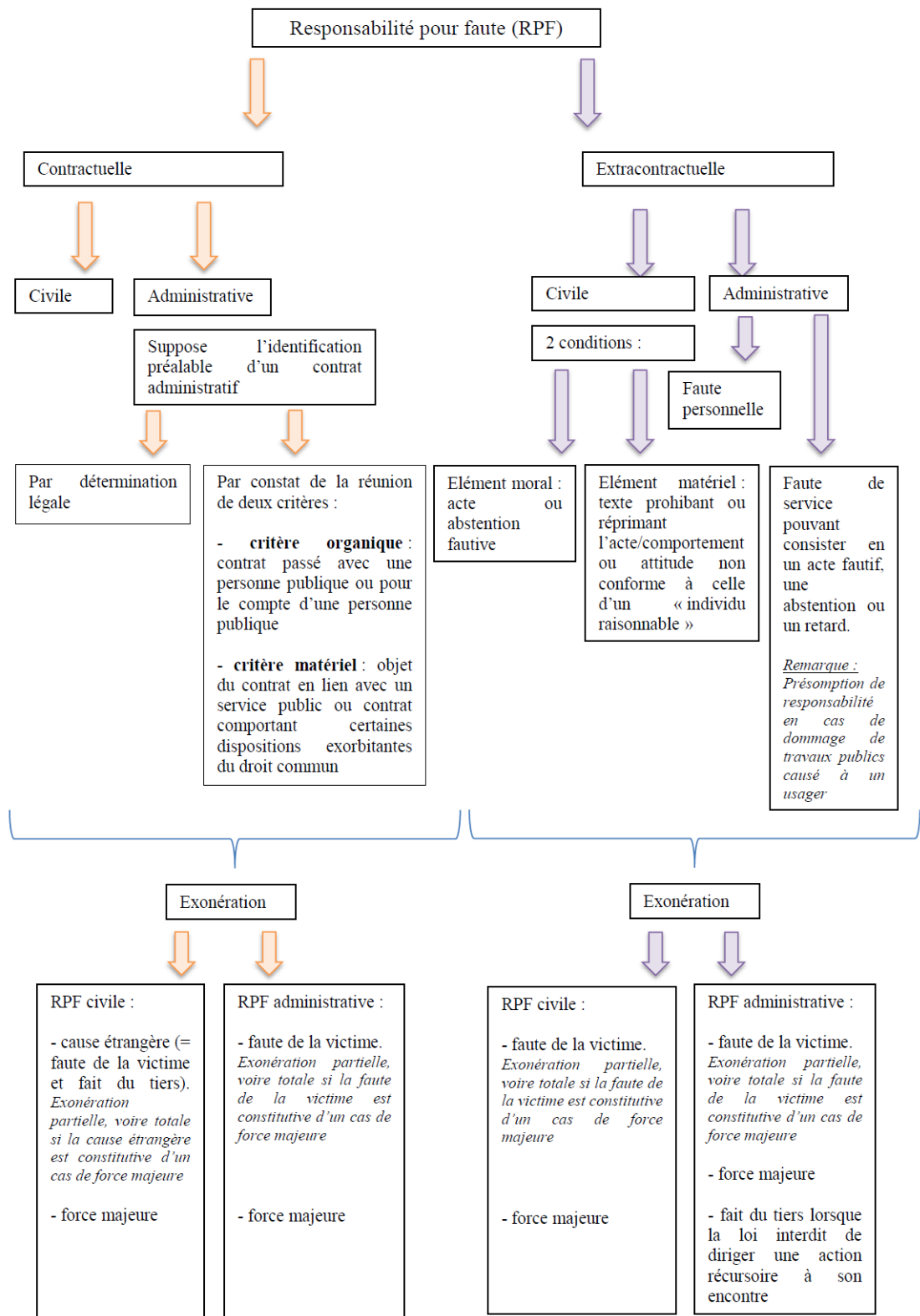
Annexe 3 : Les types de responsabilité administrative sans faute (*schéma – E. Doze*)

Type de dommages	Exemples et jurisprudence	RASF fondée sur le risque	RASF fondée sur la rupture d'égalité devant les charges publiques	Causes d'exonération de responsabilité
Dommages liés à l'exercice d'une activité de l'Administration résultant de l'emploi d'une chose dangereuse.	Dommages causés par des stocks de munitions (<i>CE, 28 mars 1919, Régnauld-Desroziers : Rec. CE 1919, p. 329 ; S. 1918-1919, 3, p. 25</i>) Dommage causé par une arme à feu utilisée dans le cadre d'une mission de police (<i>CE, ass., 24 juin 1949, Cts Lecompte : Rec. CE 1949, p. 307 ; S. 1949, 3, p. 61, concl. Barbet ; D. 1950, jurispr. p. 5, chron. Berlia et Movange ; RD publ. 1949, p.583, note Waline ; JCP G 1949, II, 5092, concl. Barbet, note Georges</i>)	X		Faute de la victime Force majeure
Dommages liés à l'exercice d'une activité de l'Administration résultant d'une méthode dangereuse.	Dommages en lien avec des méthodes éducatives (<i>CE, sect., 3 févr. 1956 : Rec. CE 1956, p. 49 ; D. 1956, jurispr. p. 597, note J.-M. Auby ; RD publ. 1956, p. 854, note M. Waline ; AJDA 1956, p. 51, note F.-P. Benoit</i>). Dommages en lien avec des pratiques hospitalières ou carcérales (permissions de sortie, réinsertions des patients ou détenus, etc.). Dommages en lien avec certaines méthodes thérapeutiques nouvelles (<i>CE, ass., 9 avr. 1993, n°69336 : JurisData n°1993-040975 ; Rec. CE 1993, p. 127, concl. M. Daël ; JCP G 1993, II, 22061, note J. Moreau ; AJDA 1993, p. 383 ; Gaz. Pal. 1993, 2, chron. p. 1079, D. Chabanol</i>).	X		Faute de la victime Force majeure
Dommages liés à l'exercice d'une activité de l'Administration résultant de l'exposition des administrés à une situation dangereuse.	Dommages en lien avec l'exposition de certains agents de l'Administration à des virus, manifestations violentes, etc.	X		Faute de la victime Force majeure
Dommages causés à un collaborateur occasionnel de service public	<i>CE 22 nov. 1946, Commune de Saint-Priest-la-Plaine, Rec. 279 ; D. 1947.375, note Blaevonet ; S. 1947.3.105, note F.P.B</i>	X		Faute de la victime Force majeure
Dommages de travaux publics, ou résultant de l'existence ou du fonctionnement d'un ouvrage public, causés aux tiers	<i>CE Ass. 28 mai 1971, Département du Var c/Entreprise Bec Frères, Rec. 419 ; CJEG 1971.J.235, concl. J. Théry ; JCP 1972.II.17133, note Verrier</i>	X		Faute de la victime Force majeure Application de la théorie de la préoccupation
Dommages du fait des décisions administratives régulières	Refus du concours de la force publique pour faire exécuter une décision de justice (<i>CE, 30 nov. 1923, Couitéas : Rec. CE 1923, Rec. 789, D. 1923.3.59, concl. Rivet ; RD publ. 1924.75 et 208 concl. Rivet, note Jèze ; S. 1923.3.57, note Hauriou, concl. Rivet</i>).		X	Faute de la victime Force majeure Victime s'étant exposé au dommage en connaissance de cause
Dommages du fait des lois et conventions internationales	<i>CE, ass., 14 janv. 1938, SA produits laitiers « La Fleurette » : Rec. CE 1938, p. 25 ; S. 1938, 3, p.25, concl. Roujou, note P. Laroque ; DP 1938, 3, p. 41, concl. Roujou, note Rolland ; RD publ. 1938, p. 87, note Roujou, note Jèze</i> .		X	Faute de la victime Force majeure Existence d'une loi ou de travaux préparatoires excluant toute indemnisation

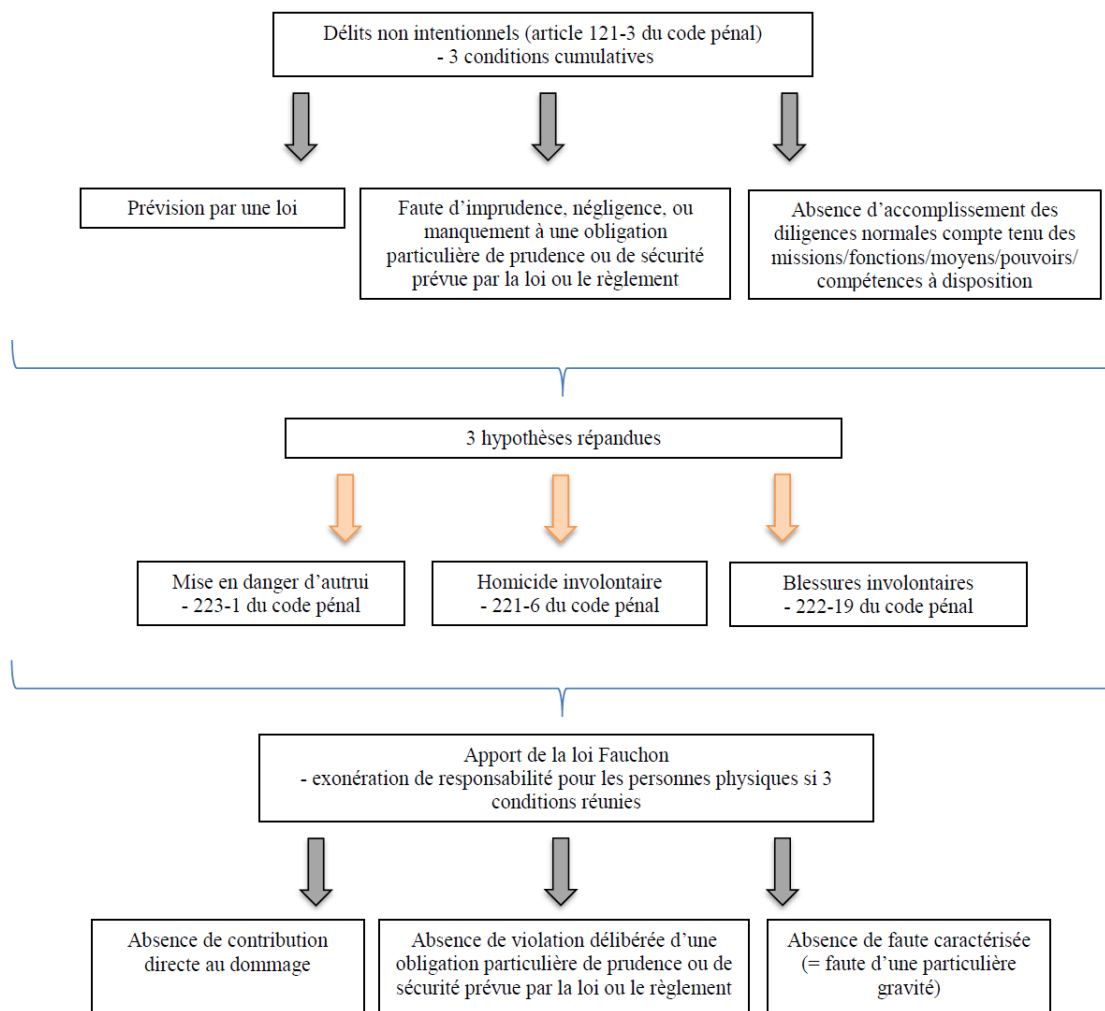
**Annexe 4 : La responsabilité administrative applicable en cas d'éboulement rocheux
(schéma E. Doze)**



Annexe 5 : L'engagement de la responsabilité pour faute (schéma – E. Doze)



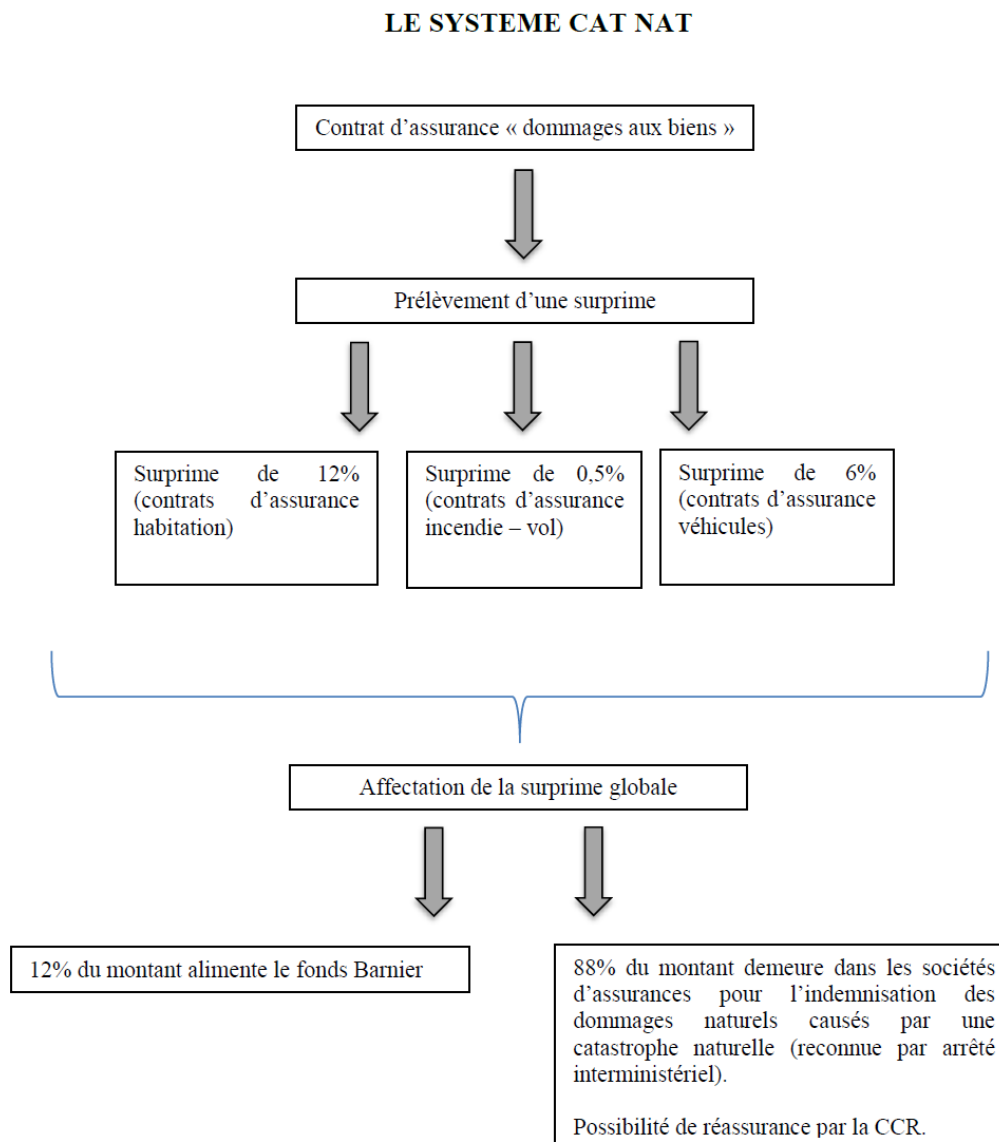
Annexe 6 : L'engagement de la responsabilité pénale pour délits non intentionnels
(schéma – E. Doze)



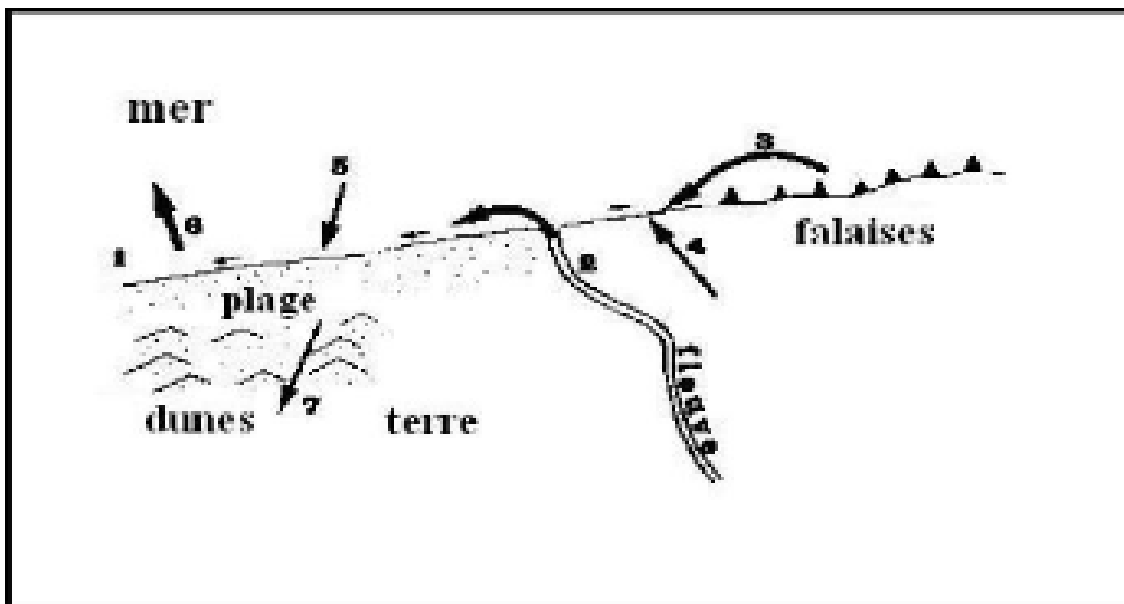
Annexe 7 : Les hypothèses d'exonération de responsabilité en espaces naturels (tableau – E. Doze)

Espaces concernés	Disposition textuelle	Effets	Applicabilité
Terrains, voies et chemins grevés par des servitudes littorales (articles L121-31 et L121-34 du code de l'urbanisme - anciens articles L160-6 et L160-6-1)	Loi du 3 janvier 1986 Article L121-37 du code de l'urbanisme (ancien article L160-7)	Exonération de responsabilité civile des propriétaires pour les dommages causés ou subis sur ces terrains, voies et chemins	Applicable
Terrains riverains des cours d'eau non domaniaux	Loi du 2 février 1995 Article L214-12 du code de l'environnement	Exonération de responsabilité civile des propriétaires pour les dommages causés ou subis à l'occasion de la circulation des engins nautiques de loisir non motorisés ou de la pratique du tourisme, des loisirs et des sports nautiques. Exonération non applicable en cas d'acte fautif.	Applicable
Terrains supportant un chemin inscrit au PDIPR	Loi du 23 février 2005 Article L361-1 du code de l'environnement	Exonération de responsabilité civile des propriétaires ruraux et forestiers pour les dommages causés ou subis à l'occasion de la circulation des piétons ou de la pratique d'activités de loisirs. Exonération non applicable en cas d'acte fautif.	Supprimé et remplacé par l'article L365-1 du code de l'environnement
Cœur d'un parc national, réserve naturelle, domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, voies et chemins visés à l'article L. 361-1 (PDIPR)	Loi 14 avril 2006 Article L365-1 du code de l'environnement	Responsabilité civile ou administrative appréciée : - au regard des risques inhérents à la circulation en espace naturel ayant fait l'objet d'aménagements limités dans le but de conservation des milieux ; - compte tenu des mesures d'information prises, dans le cadre de la police de la circulation, par les autorités chargées d'assurer la sécurité publique. Personnes concernées : propriétaires, commune, État, organe de gestion de l'espace naturel. Evénements concernés : accidents survenus à l'occasion de la circulation des piétons ou de la pratique d'activités de loisirs.	Applicable

Annexe 8 : Fonctionnement du système « cat nat » (schéma E. Doze)



Annexe 9 : Les dynamiques littorales (schéma – R. Paskoff)

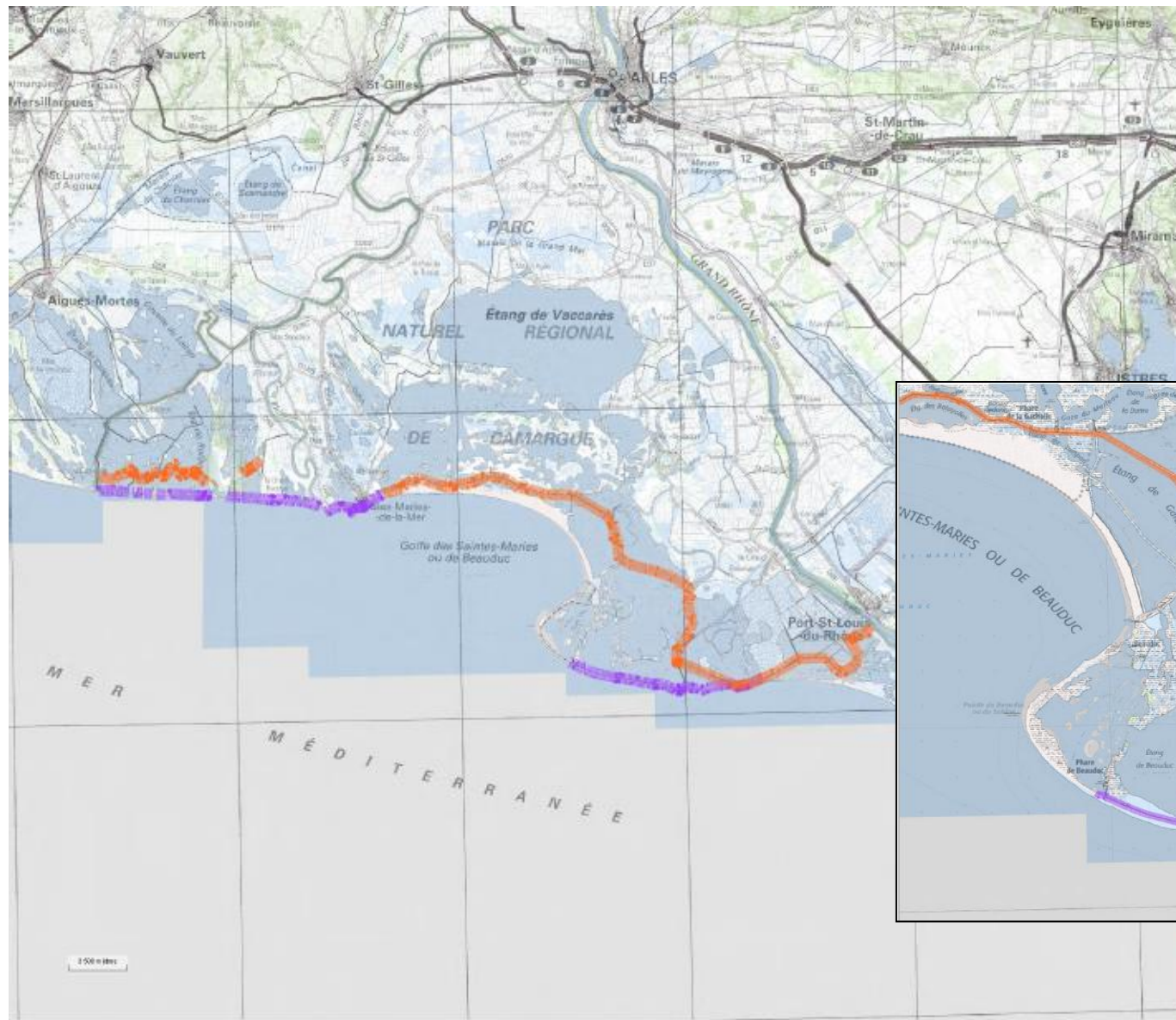


1. dérive littorale
2. apports fluviaux
3. érosion
4. vent du continent
5. zone intertidale et zone marine
6. perte de sédiments par courant d'arrachement
7. vent de mer édificateur de dunes

Source : PASKOFF Roland, *Les littoraux, impacts des aménagements sur leur évolution*, Paris, Armand Colin (Ed.), 1998, 264 p.

Annexes 10 et 11 : Le littoral camarguais (*cartographies – Parc Naturel Régional de Camargue*)

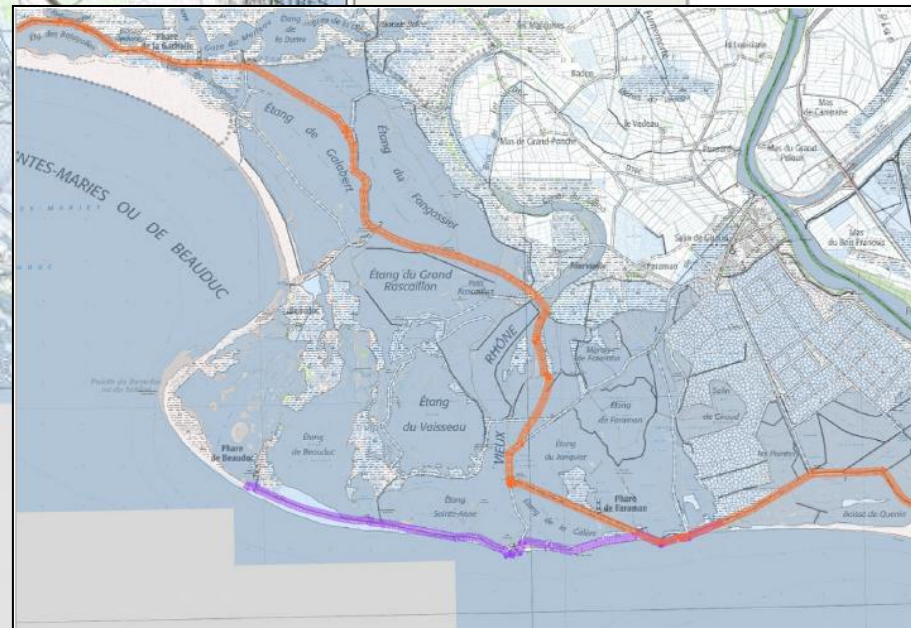
- La digue à la mer et les digues frontales**
- Les principales propriétés publiques et d'intérêt public**



Territoire du Parc naturel régional de Camargue

Legende :

- Digue à la mer
- Digue frontale



Date : 11/06/2010

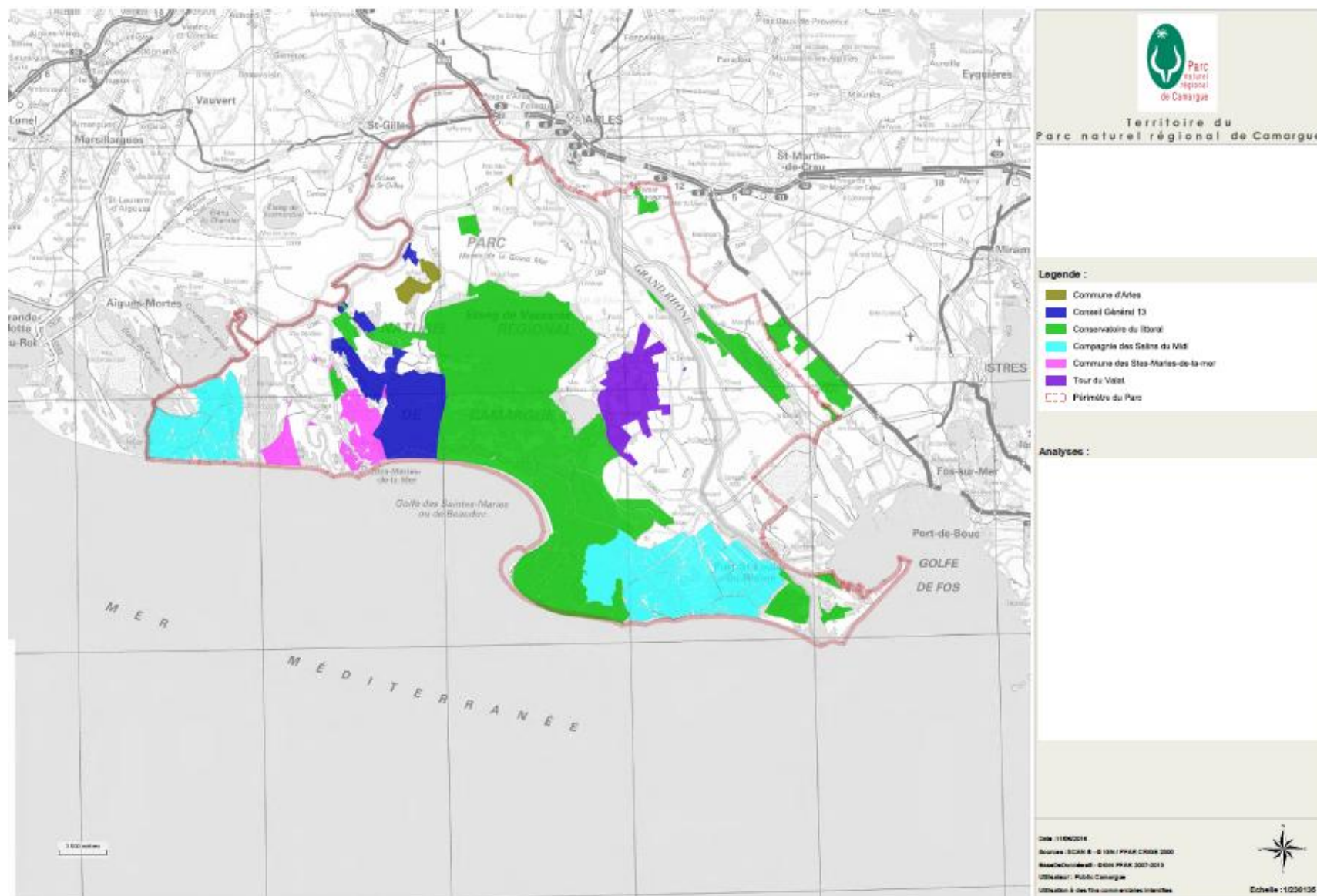
Sources : SCAN 6 - © IGN / PPAR CRIGE 2006, PPAR CRIGO Lito

Base de Données © - IGN PPAR 2007-2013

Utilisateur : Public Camargue

Utilisation à des fins commerciales interdites

Echelle : 1:217018



Parc naturel régional de Camargue - SIT des PNR PACA - www.pnrpaca.org



Annexe 12 : Orientations stratégiques et principes d'action du Conservatoire du littoral en matière de gestion du trait de côte (*délibération du Conseil d'Administration du Conservatoire du littoral*)

République française



**Conservatoire
du littoral**

Conseil d'administration
Séance du 24 septembre 2013

Délibération n° 2013-83
Point 2-1-1

GESTION DU TRAIT DE COTE: ELEMENTS D'ORIENTATION

- Vu les articles L.322-1 et suivants du code de l'environnement et les articles réglementaires correspondants, notamment les articles R. 322-26 et R. 322-37 ;
- Vu le décret du 29 novembre 2012 portant nomination de la directrice du Conservatoire du littoral, Mme Odile GAUTHIER ;
- Vu la délibération du conseil d'administration du Conservatoire du littoral en date du 6 novembre 2012 portant désignation de sa présidente ;


Les principes d'actions du Conservatoire en matière de gestion du trait de côte, tels que présentés lors de la présente séance et ci-annexés, sont approuvés.

La présidente



Viviane LE DISSEZ

La directrice



Odile GAUTHIER

Orientations stratégiques et principes d'action du Conservatoire du littoral en matière de gestion du trait de côte

LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DU CONSERVATOIRE EN MATIÈRE DE GESTION DU TRAIT DE CÔTE

- 1- **Stratégie, gouvernance, concertation.** Le Conservatoire du littoral place son action dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. La stratégie d'intervention à long terme de l'établissement, elle-même, intègre la problématique de l'évolution du trait de côte. Sur les sites sous sa protection, il met en œuvre une gestion souple du trait de côte, tout en intégrant l'environnement proche et tient compte des différents enjeux en arrière. Il agit en étroite relation avec les gestionnaires de ses sites et les pouvoirs publics. Les choix d'intervention et d'aménagement sont concertés au sein des comités de gestion et des conseils de rivages et pour les orientations nationales du conseil d'administration .

- 2- **Le Conservatoire du littoral accepte les mouvements du trait de côte affectant ses propriétés.** En effet, il considère les fluctuations de la côte comme un phénomène naturel qu'il faut laisser évoluer dans la mesure de l'acceptable. Dès lors, il n'envisage pas que soient réalisés sur son domaine (ou sur le domaine public maritime naturel qui lui serait affecté au droit de ses propriétés) des ouvrages lourds destinés à protéger ses terrains. Ce principe général doit cependant s'appliquer dans le respect de la sécurité des personnes et la prise en compte d'éventuels intérêts patrimoniaux majeurs :
 - En cas de danger avéré, le Conservatoire peut autoriser la construction d'ouvrage sur son terrain dès lors qu'aucune alternative n'est possible, via une « superposition d'affectation » telle que prévue par le code général de la propriété des personnes publiques, permettant au maître d'ouvrage de la protection d'implanter celle-ci sur son domaine, dans des conditions définies au préalable.

 - Le seul cas où, exceptionnellement, le Conservatoire peut être amené à participer à des travaux de protection « en dur » de ses terrains concernent les seules zones historiquement endiguées, dont le maintien de la qualité écologique ou paysagère justifierait qu'elles le demeurent.

- 3- **Le Conservatoire du littoral intervient dans des zones en forte évolution pour contribuer à conforter des zones tampons** entre terre et mer où s'amortit l'énergie de la houle. Le Conservatoire du littoral considère que les milieux naturels en bord de mer participent en eux-mêmes à la protection des intérêts économiques et humains littoraux mais aussi à la connectivité biologique terre-mer. Ce rôle est d'autant plus efficace que les sédiments sont mobiles. Dès lors,
 - le Conservatoire du littoral ne conçoit pas la structure en front de mer comme une défense fixe et ultime. Au contraire, elle doit être constituée d'éléments souples, éventuellement dépassés par les vagues, et pouvant facilement laisser l'eau regagner la mer.

 - Le Conservatoire préconise que la protection de référence, dimensionnée pour protéger les enjeux humains, se situe en amont de la zone tampon, entre les milieux naturels proches de la mer et les zones à protéger (zones habitées, éventuelles zones naturelles à enjeux patrimoniaux exceptionnels).

- Dans l'espace constitué entre le front de mer et la protection de référence, le Conservatoire accueille des activités qui présentent une faible vulnérabilité.
- Le Conservatoire cherche à anticiper la modification des milieux situés en zones susceptibles d'être régulièrement submergées et envisage d'accompagner cette évolution et de composer avec elle plutôt que de tenter de s'y opposer.
- Le Conservatoire réalise des travaux légers pour stabiliser les dunes vis-à-vis de l'érosion éolienne. Cependant, les systèmes dunaires restent des milieux naturels qui n'ont pas vocation à être fixés artificiellement de façon à résister à l'érosion marine, ils présentent une meilleure efficacité lorsqu'ils adaptent leur profil au gré des cycles sédimentaires, alternant des périodes d'apport et des périodes de reprise, à des échelles d'espace et de temps variables. Pour cela, la présence d'espaces suffisamment larges et libres d'enjeux en arrière du front de mer reste un enjeu essentiel.

4- **L'intervention foncière et les choix d'aménagement des sites soumis aux risques d'érosion et de submersion marine reposent sur une analyse au cas par cas du bilan coûts/avantages** intégrant en particulier quatre paramètres :

- la qualité des écosystèmes,
- la valeur paysagère et culturelle,
- la gestion des risques
- les aspects financiers.

I. LES PRINCIPES D' ACTIONS ET OBJECTIFS POUR LA PÉRIODE 2013-2015

A. EN MATIÈRE D'INTERVENTION FONCIÈRE

Sur la base des études multi-critères précitées, le Conservatoire admet la possibilité d'acquérir des terrains sans certitude de les maintenir strictement dans le domaine terrestre, afin de contribuer à la constitution de zones tampons et intermédiaires.

Le Conservatoire sollicitera l'affectation à son profit des terrains qui du fait de phénomènes d'érosion ou de submersion auront été classés dans le domaine public maritime naturel alors qu'ils constituaient auparavant des parcelles du domaine propre de l'établissement.

Le Conservatoire n'assure pas la maîtrise foncière d'opérations de recul stratégique. Néanmoins il peut entrer dans son patrimoine des espaces proches du rivage libérés par ce type d'opération.

B. EN MATIÈRE DE GESTION DES SITES

Le Conservatoire mènera une dizaine d'expérimentations de gestion innovantes visant à recréer des zones de dynamique littorale libre, par exemple par effacement, reconfiguration ou recul des ouvrages de protection du littoral (digues, épis, enrochements...) ou par la renaturation de petits estuaires.

Ces expérimentations, dont certaines sont déjà engagées, parfois sous l'influence des tempêtes de 1999 et 2010, seront menées dans le cadre de projets de territoire associant l'ensemble des parties prenantes et dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Il est essentiel, à cet égard, que les discussions préalables permettent de s'assurer une adhésion parfaite des acteurs locaux.

C. EN MATIÈRE DE CONTRIBUTION A LA REFLEXION, D'ÉTUDES ET DE COMMUNICATION

Le Conservatoire contribuera aux réflexions menées par les services de l'Etat, notamment dans le cadre du comité de pilotage sur la stratégie nationale de gestion du trait de côte, de l'appel à projets « relocalisation » et de la révision du décret du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques. Il participera aussi aux travaux engagés par le Commissariat général au développement durable en matière d'aménagements et de défense contre la mer.

Afin de favoriser l'acceptabilité sociale des projets d'adaptation, le Conservatoire continuera à s'associer aux efforts de pédagogie en la matière. Dans le cadre du projet européen Licco (« *Living with un changing coast* »), associant les rivages du sud de l'Angleterre et ceux de Normandie, il accompagne les populations côtières pour comprendre, se préparer et s'adapter aux effets du changement climatique, en alliant les expertises naturalistes aux expertises sociales et économiques.

Il proposera aux collectivités volontaires la déclinaison des exercices de prospective menés jusqu'à présent –en particulier résultats de l'atelier du Conservatoire de 2012- sous forme d'ateliers locaux.

Par ailleurs, dans la continuité des cycles d'études menées depuis 2004, une thèse en sciences humaines est actuellement menée sur l'approche psycho-sociale des élus du littoral, grâce au soutien d'un mécène. Ce travail accorde une large part aux questions de changements globaux auxquels sont soumis les territoires concernés et devrait s'achever en 2014.

Enfin, le Conservatoire poursuivra une démarche de publication à caractère didactique et d'information sur ces sujets. La stratégie d'intervention révisée du Conservatoire à l'horizon 2030-2050, sera l'occasion de faire un nouveau point sur ce sujet en 2015.

Annexe 13 : Liste de la jurisprudence utilisée

AVIS, JUGEMENTS, DECISIONS ET ARRETS

(Classement par ordre chronologique)

I. COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

CEDH, 24 oct. 1989, *H. c/ France*, série A n°162 : RFDA 1990, p. 203, note O. Dugrip et F. Sudre.
CEDH, 26 mars 1992, *Editions Périscope c/ France*, requête n°11760/85, série A n°234-B : JCP G 1993, I, 3654, chron. F. Sudre.
CEDH 31 mars 1992, *X. c/ France* : JCP G 1993, I, 3654, chron. F. Sudre.
CEDH, 30 nov. 2004, *Öneryildiz c/ Turquie*, n° 48939/99.
CEDH, 4 mars 2014, *Grande Stevens et autres c/Italie*, n° 18640/10 ; 18647/10 ; 18663/10 ; 18668/10 ; 18698/10, CEDH 062 (2014).

II. CONSEIL CONSTITUTIONNEL

C.C., 17 janv. 1979, déc. n°78-101 DC, *Loi portant modification des dispositions du titre 1er du livre V du code du travail relatives aux conseils de prud'hommes*, JORF du 18 janvier 1978.
C.C., 9 janv. 1980, déc. n°79-112 DC, *Loi portant aménagement de la fiscalité directe locale*, JORF du 11 janvier 1980, p. 85.
C.C., 22 juill. 1980, déc. n° 80-119 DC, *Loi portant validation d'actes administratifs*, JORF du 24 juillet 1980, p. 1868.
C.C., 30 oct. 1981, déc. n°81-129 DC, *Loi portant dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion*, JORF du 1^{er} novembre 1981 p. 2997.
C.C., 16 janv. 1982, déc. n°81-132 DC, *Loi de nationalisation*, JORF du 17 janvier 1982, p. 299.
C.C., 22 oct. 1982, déc. n° 82-144 DC, *Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel*, JORF du 23 octobre 1982, p. 3210.
C.C., 20 juill. 1983, déc. n° 83-162 DC, *Loi relative à la démocratisation du secteur public*, JORF du 22 juillet 1983, p. 2267.
C.C., 13 déc. 1985, déc. n°85-198 DC, *Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle*, JORF du 14 décembre 1985, page 14574.
C.C., 3 juill. 1986, déc. n°86-209 DC, *Loi de finances rectificative pour 1986*, JORF du 4 juillet 1986, p. 8342.
C.C., 18 sept 1986, déc. n°86-217 DC, *Loi relative à la liberté de communication*, JORF 19 sept. 1986, p. 11294.
C.C., 7 janv. 1988, déc. n°87-232 DC, *Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole*, JORF du 10 janvier 1988, p. 482.
C.C., 30 déc. 1991, déc. n°91-302 DC, *Loi de finances pour 1992*, JORF du 31 décembre 1991, p. 17434.
C.C., 15 janv. 1992, déc. n°91-304 DC, *Loi modifiant les articles 27, 28, 31 et 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, JORF du 18 janvier 1992, p. 883.

C.C., 27 juill. 1994, déc. n° 94-343-344 DC, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*, JORF du 29 juill. 1994, p. 11024.

C.C., 21 juill. 1994, déc. n°94-346 DC, *Loi complétant le code du domaine de l'Etat et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public*, JORF 23 juill. 1994, p. 10635.

C.C., 9 avril 1996, déc. n°96-375 DC, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, JORF du 13 avril 1996, p. 5730.

C.C., 23 juillet 1996, déc. n°96-830 DC, *Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom*, JORF 17 juill. 1996, p. 11408.

C.C., 20 mars 1997, déc. n°97-388 DC, *Loi créant les plans d'épargne retraite*, JORF du 26 mars 1997, p. 4661.

C.C., 28 juill. 1998, déc. n° 98-403 DC, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, JORF du 31 juillet 1998, p. 11710.

C.C., 18 décembre 1998, déc. n° 98-404 DC, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 1999*, JORF du 27 décembre 1998, p. 19663.

C.C., 9 novembre 1999, déc. n° 99-419 DC, *Loi relative au pacte civil de solidarité*, JORF du 16 novembre 1999, p. 16962.

C.C., 13 janv. 2000, déc. n°1999-423 DC, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail*, JORF du 20 janvier 2000, p. 992.

C.C., 7 déc. 2000, déc. 2000-436 DC, *Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)*, BDJU, n°6, 2000, note L. Touvet ; BDJU, n°3, 2001, note J. Trémeau.

C.C., 29 déc. 2003, déc. n°2003-488 DC, *Loi de finances rectificative pour 2003*, JORF du 31 décembre 2003, p. 22652.

C.C., 22 juill. 2005, déc. n°2005-522 DC, *Loi de sauvegarde des entreprises*, JORF du 27 juillet 2005, p. 12225.

C.C., 9 août 2007, déc. n°2007-554 DC, *Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*, JORF du 11 août 2007, p. 13478.

C.C., 15 nov. 2007, déc. n°2007-557 DC, *Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, JORF du 21 novembre 2007, p. 19001.

C.C., 6 août 2010, n°2010-24 QPC, *Association nationale des sociétés d'exercice libéral et autres*, JORF du 7 août 2010, p. 14617.

C.C., 29 sept. 2010, déc. 2010-40 QPC, *M. B.*, JORF du 30 septembre 2010, p. 17782.

C.C., 29 sept. 2010, déc. 2010-41 QPC, *Société Cdiscount et autres*, JORF du 30 septembre 2010, p. 17783.

C.C., 9 déc. 2010, déc. 2010-618DC, *Loi de réforme des collectivités territoriales* : AJDA 2010, p. 2396 ; AJDA 2011, p. 99 ; JORF du 17 décembre 2010.

C.C., 13 juill. 2011, déc. n°2011-150 QPC, *SAS VESTEL France et autres*, JORF du 14 juillet 2011, p. 12249.

C.C., 14 oct. 2011, n°2011-182 DC, *M. T.*, JORF du 15 oct. 2011, p. 17465).

C.C., 21 oct. 2011, déc. n°2011-186/187/188/189 QPC, *Fazia C. et autre*, JORF du 22 octobre 2011, p. 17968.

C.C., 24 mai 2013, déc. n°2013-316 QPC, *SCI Pascal et autres*, JORF du 29 mai 2013, p. 8853.

C.C., 21 juin 2013, déc. n° 2013-325 QPC, *M. C.*, JORF du 23 juin 2013, p. 10426.

C.C., 23 janvier 2014, déc. n°2013-687DC, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, JORF du 28 janvier 2014 page 1622, texte n° 7.

III. TRIBUNAL DES CONFLITS

- TC, 8 févr. 1873, *Blanco* : Rec. 1er suppl. 61, concl. David ; D. 1873.3.20, concl. David ; S. 1873.3.153, concl. David.
- TC, 9 déc. 1899, *Canal de Gignac* : S. 1900, 3, p. 49, note Hauriou ; DP 1901, 3, p. 43.
- TC, 26 mai 1924, *Veuve Limetti* : S. 1924, 3, p. 49, note M. Hauriou.
- TC, 27 nov. 1933, *Verbanck* : Lebon, p. 1248 ; S. 1934, 3, p. 33, note Alibert ; DH 1934, 3, p. 9, concl. Rouchon-Mazerat, note M. Waline ; RDP 1933, p. 620, concl. Rouchon-Mazerat.
- TC, 14 janv. 1935, *Thepaz*, Rec. p. 1224 ; S. 1935, III, p. 17, note Alibert.
- TC 9 juillet 1953, *Veuve Grange c/ Nardon et Delaitre*: JCP G 1953, II, 7797, note J. Rivero.
- TC, 28 mars 1955, *Effimieff*, Rec. 617 ; AJ 1955.II.332, note J.A. ; JCP 1955.II.8786, note Blaevoet ; RA 1955.285, note Liet-Veaux.
- TC, 28 mars 1955, *Confédération générale des petites et moyennes entreprises* : JCP G 1955, II, 8971, note J. Rivero.
- TC, 13 nov. 1958, *Zagouatti*, Rec. 570.
- TC, 8 févr. 1965, *Martin*, Rec. 811 ; AJDA 1965, II, p. 417.
- TC, 26 oct. 1981 : Rec. CE 1981, p. 507.
- TC, 21 mars 1983, *Union des Assurances de Paris (UAP)*, Rec. 537, AJ 1983.356, concl. Labetoulle ; D. 1984.33, note J.-B. Auby et Hubrecht.
- TC, 25 mars 1996, *Préfet de Gironde* : JurisData n°1996-050230 ; AJDA 1996, comm. 305.
- TC, 19 janv. 2004, n° 3375, *Commune de Wildenstein* : JurisData n° 2004-235276.
- TC, 19 janv. 2004, n° 3382, *Office National des Forêts*: JurisData n° 2004-235273.
- TC, 22 oct. 2007, *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ CA Aix-en-Provence*, n°C3625.
- TC, 13 octobre 2014, n°3963.

IV. JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

a. Conseil d'Etat

1°) Arrêts

- 1890-1920

- CE, 20 nov. 1891, *Lefebvre* : Rec. CE 1891, p. 685.
- CE, 21 juin 1895, *Cames* : Rec. 509, concl. Romieu, D. 1896.3.65, concl. Romieu ; S. 1897.3.33, concl. Romieu, note Hauriou.
- CE, 16 juill. 1909, *Ville de Paris et chemins de fer d'Orléans*, n° 22925 et 22960 : Rec. CE 1909, p. 707, concl. Teissier ; S. 1909, 3, p. 97, note Hauriou.
- CE, 31 juill. 1912, *Société des granits porphyroïdes des Vosges* : Rec. 909, concl. Blum ; D. 1916.3.35, concl. Blum ; S. 1917.3.15, concl. Blum ; RD publ. 1914.145, note Jèze.
- CE, 8 août 1919, *Labonne*: Rec. 737.

- 1920 - 1940

CE, 28 mars 1918, *Regnault-Desroziers*, RDP 1919, concl. Corneille ; CE ass., 10 févr. 1961, Consorts Chauche, Rec. p. 108 ; CE sect., 29 nov. 1974, Époux Gevrey, Rec. p. 599, concl. Bertrand.
CE, 6 mai 1921, *Cie PLM* : RD publ. 1921, p. 513.
CE, 10 juin 1921, *Commune de Monségur* : Rec. 573 ; D. 1922.3.26, concl. Corneille ; RD publ. 1921.361, concl. Corneille, note Jèze ; S. 1921.3.49, concl. Corneille, note Hauriou.
CE, 13 mars 1925, *Ville de Paris c/ Cie du Chemin de fer d'Orléans* : Rec. 1925, p. 271.
CE, 20 mars 1926, *Grimaud* : RD publ. 1926, p. 258.
CE, 12 juillet 1929, *Vesin*, n°81701, D.P. 1930, 3.2, note M. Waline.
CE, 20 juin 1930, *Marrot* : D., 1931.3.31.
CE, 17 juin 1932, *Commune de Castelnaudary* : Rec. p. 595.
CE, 10 mars 1933, *Gascard* : Rec. CE, p. 303.
CE 3 novembre 1933, *Porte* : Rec. CE, p. 1007 ; S. 1934, 3, p. 41, note P.L.
CE Sect., 28 juin 1935, *Marécar* : Rec. 734 ; S. 1937.3.43, concl. R. Latournerie ; D. 1936.3.20, concl. R. Latournerie, note M. Waline ; RD publ. 1935.590, concl. R. Latournerie, note G.J.
CE, 18 déc. 1936, *Sieur Prade* : Rec. p. 1125.
CE Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire Aide et Protection* : Rec. 417 ; D. 1939.3.65, concl. R. Latournerie, note Pépy ; RD publ. 1938.830, concl. R. Latournerie.

-1940 - 1960

CE, 17 mai 1946, *Ministre des TP c/ Commune de Vieux-Boucau*, n°60054
CE, 20 oct. 1948, *Ville de Marseille* : Gaz. Pal. 1948, 1, p. 249.
CE, 20 oct. 1950, *Stein* : Rec. CE 1950, p. 505.
CE 4 avr. 1952, *Cie nationale des pétroles* : Rec. 211 - CE, 25 juill. 2008, n°304172.
CE, 4 mars 1955, *Ville d'Orléans*, rec. 140.
CE, 2 déc. 1955, *Commune Salies du Salat* : Rec. CE 1955, p. 571.
CE Sect. 20 avr. 1956, *Epoux Bertin* : Rec. 167, AJ 1956.II.272, concl. Long et 221, chr. Fournier et Braibant ; RD publ. 1956.869, concl. Long, note M. Waline ; D. 1956.433, note de Laubadère ; RA 1956.496, note Liet-Veaux.
CE, Sect., 20 avr. 1956, *Ministère de l'Agriculture c. consorts Grimouard* : Rec. 168 ; AJ 1956.II.187, concl. Long et 221, chr. Fournier et Braibant ; D. 1956.429, concl. Long, note P.L.J. ; RD publ. 1956.1058, concl. Long, note M. Waline ; RA 1956.496, note Liet-Veaux.
CE Sect., 19 oct. 1956, *Société Lebéton* : Rec. 375 ; D. 1956.681, concl. Long ; RD publ. 1957.310, concl. Long ; AJ 1956.II.472, concl. Long et 488, chr. Fournier et Braibant ; JCP 1957.II.9765, note Blaevoet ; RA 1956.617, et 1957.131, note Liet-Veaux et Morice.
CE, Sect. 18 déc. 1959, *Société « Les films Lutétia » et Syndicat Français des producteurs et exportateurs de films* : Rec. 693, S. 1960.94, concl. Mayras ; AJ 1960.I.21, chr. Combarous et Galabert ; D. 1960.171, note Weil ; JCP 1961.II.11898, note Mimin ; RA 1960.31, note Juret.
CE Ass., 22 avr. 1960, *Berthier* : Rec. 264 ; RD publ. 1960.1213, concl. Henry ; AJ 1960.I.78, chr. Combarous et Galabert ; AJ 1960.I.140, note Vergnaud.

- 1960 - 1980

- CE Sect. 16 novembre 1960, *Commune du Bugue* : AJDA 1960, I, p. 184, chron. M. Galabert et M. Gentot.
- CE ass., 10 févr. 1961, *Consorts Chauche* : Rec. p. 108.
- CE, 2 juin 1961, *Leduc* : Rec. 365 ; AJ 1961.345, concl. Braiban.
- CE Ass., 24 nov. 1961, *Ministre des travaux publics c/ Consorts Lettisserand* : Rec. 661 ; D. 1962.34, concl. Heumann ; S. 1962.82, concl. Heumann, note Vignes ; AJ 1962.22, chr. Galabert et Gentot ; JCP 1962.II.12425, note Luce ; RD publ. 1962.330, note M. Waline.
- CE, 28 juin 1963, *Narcy* : Rec. 401 ; AJ 1964.91, note de Laubadère ; RD publ. 1963.1186, note M. Waline.
- CE, 30 oct. 1964, *Ministre des Travaux Publics c/ Piquet* : Rec. CE 1964, p. 506, concl. J. Fournier.
- CE, sect., 16 mars 1965, *Société des eaux de Marseille* : AJDA 1965, p. 226, obs. Puybasset et Puissochet.
- CE Sect., 19 mars 1965, *Société Lyonnaise des eaux et de l'éclairage* : JCP 1966, n°14583, note J. Dufau.
- CE, 22 avr. 1966, n°61686 : Rec. CE 1966, p. 277.
- CE, 4 octobre 1967, *SEITA contre Luciani* : Rec. 949.
- CE, 20 déc. 1967, *Chambellan* : Rec. p. 521
- CE, 26 avril 1968, *Ville de Cannes* : Rec. p. 268 ; JCP 1969.II.15870.
- CE, 26 fév 1969 *Veuve Granier*, n°73811.
- CE, 18 juin 1969, n° 72045.
- CE, 7 nov. 1969, *Dame veuve Agussol* : Rec. p. 482.
- CE, 6 mai 1970, *Khalerras*, n°77336 : Rec. 304.
- CE, 4 nov. 1970, *Sieur Boyer* : AJDA, 1971, p. 305.
- CE, 6 janv. 1971, *Société Cracco* : Rec. 1226.
- CE Ass., 28 mai 1971, *Département du Var c/Entreprise Bec Frères* : Rec. 419 ; CJEG 1971.J.235, concl. J. Théry ; JCP 1972.II.17133, note Verrier.
- CE, Ass. 28 mai 1971, *Ministre de l'équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville nouvelle Est »* : Rec. 409, concl. Braibant, AJ 1971.404, chr. Labetoulle et Cabanes et 463, concl. Braibant ; RA 1971.422, concl. Braibant ; CJEG 1972.J.38, note Virole ; D. 1972.194, note Lemasurier ; JCP 1971.II.16873, note Homont ; RD publ. 1972.454, note M. Waline.
- CE, 22 oct. 1971, *Ville de Fréjus* : Rec. CE 1971, p. 630 ; RD. publ. 1972, p. 695, note Waline.
- CE, 19 janv. 1973, *Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant* : Rec. 48 ; CJEG 1973.239, concl. Rougevin-Baville, note Carron ; AJ 1973.358, chr. Léger et Boyon ; JCP 1974.II.17629, note Pellet ; RA 1973.633, note Amselek.
- CE 23 fév. 1973, *Ministre de l'équipement et du logement c/ entr. Tomine*, n°81302 et 81646.
- CE, 6 juillet 1973, *Ministre de l'Equipement et du logement*, n°82406.
- CE, 17 déc. 1973, *Mousin-Lysis*, n°82740.
- CE, 5 avr. 1974, *Allieu* : Rec. CE 1974, p. 216.
- CE, 10 avr. 1974, *Ville Cannes c/ sté Ricordel* : Rec. CE 1974, tables, p. 1195.
- CE sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques* : Rec. 274.
- CE sect., 29 nov. 1974, *Époux Gevrey* : Rec. p. 599, concl. Bertrand.
- CE sect, 11 avril 1975, *Département de Haute-Savoie*, n°84846 : Rec. Lebon., AJDA 1975, 528, concl. Labetoulle.
- CE, Sect., 30 mai 1975, *Société d'Equipement de la région Montpelliéraine* : Rec. 326 ; AJ 1975.345, chr. Franc et Boyon ; D. 1976.3, note Moderne.

CE, 9 juill. 1975, *Commune Simiane-la-Rotonde* : Rec. CE 1975, p. 1055.
 CE, 9 nov. 1975, *Ministre de l'Agriculture et Sté d'Aménagement de la Cote des Monts c/ Association pour la défense de l'Environnement en Vendée*, n°04428 et 04548.
 CE, sect., 28 nov. 1975, *Abamonte* : Rec. CE 1975, p. 602 ; D. 1976, jurispr. p. 355, note Auby ; AJDA 1976, p. 149, note Julien-Lafferrière ; Rev. adm. 1976, p. 36, note Moderne ; RD publ. 1976, p. 1050, note Waline ; JCP G 1976, II, 18467, note Boivin ; Rev. jur. env. 1976, p. 66, note Mescheriakoff.
 CE, 9 janvier 1976, *Ministre de l'équipement contre dame Berkowitz*, n°86053.
 CE, 18 juin 1976, *Ménard et Dame Pujol*, n° 95115.
 CE, 24 mars 1978, *Commune de Saint-Brevin-les-Pins* : Rec. CE 1978, tables, p. 916, 961, 964.
 CE, 29 nov. 1978, *Bessière*, n°03-863.
 CE, 23 fév. 1979, *Ministre de l'Équipement c/ Association des amis des chemins de ronde* : Rec. 1979.75, concl. A. Baquet ; Rev. jur. Env. 1979, p. 208, concl. A. Baquet ; D. 1979, jurispr. p. 405, note M. Lombard, inf. rap. p. 267, obs P. Devolvé : AJDA mai 1979, p. 83, chron. O. Dutheillet de Lamothe et Y. Robineau ; JCP G 1980.II.19329, note J.-F. Davignon ; RD. publ. 1979, p. 1157, note M. Waline.

- 1980 - 2000

CE, 14 mars 1980, *Communauté urbaine de Bordeaux*, n°13780.
 CE, 21 mars 1980, *M. Peyrusque*, n°12888.
 CE, 4 juill. 1980, Lebon p. 307 ; DS 1981 IR p. 118 ; AJDA 20 juin 1981, note Moderne.
 CE, sous-sections 3 et 5 réunies, 30 janvier 1981, n°06855.
 CE, 6 fév. 1981, *Epp* : Rec. Lebon, T., p. 745.
 CE, 6 fév. 1981, *Comité de défense sites forêt Fouesnant*, n°18513 : JurisData n°1981-040143 ; Rec. CE 1981, p. 746 ; JCP G 1981.II.19698, note J.-F. Davignon. – confirmation par CE, 23 déc. 2010, n°306544 : JurisData n°2010-024890.
 CE, 5 juin 1981, *Pouplot* : CJEG 1981, p. 145.
 CE, section 1 et 4 réunies, 29 sept. 1982, *Epoux Pezet*, n°24439, JurisData 1982-041958.
 CE, 3 nov. 1982, n°24697, *Andrieu*, JurisData 1982-041998.
 CE, 30 sept 1983, *Callé* : Rec p.859.
 CE, 2 mars 1984, *Syndicat intercommunal de l'Huveaune*, n°35524 et 35874.
 CE, 21 mars 1984, *Mansuy* : Rec. 616 ; RFDA 1984.54, note A.A. ; D. 1984.510, note Moderne ; JCP 1985.II.20393, note Hervouet ; RD publ. 1985. 1059, note Y. Gaudemet ; CJEG 1984.J.258, note Sablière et p. 274, concl. Dondoux.
 CE, 18 janv. 1985, n°25161 et 28076 : Rec. CE 1985, p. 12 ; Dr. adm. 1985, comm. 155 ; RDP 1985, p. 804 s.; note J.-M. Auby.
 CE, 13 mars 1985, n°16173, Lebon 112, JurisData : 1985-040324.
 CE, 19 fév. 1986, n°54407.
 CE, 14 mars 1986, *Commune de Val d'Isère*, n°96272.
 CE, 23 mai 1986, *EDF c/Brenot* : Rec. CE 1986, p. 149 ; Dr. adm. 1986, comm. 363.
 CE, 9 juill. 1986, *Mme Thalamy*, n° 51172.
 CE, 27 mai 1988, *Commune de Gagnac-sur-Cère* : D. 1988, jurispr. p. 465, note Ph. Terneyre ; AJDA 1988, p. 618, X. Prétot.
 CE, 18 nov. 1988, *Demoiselle Coirier*, AJDA, 1989, p. 141.
 CE, 22 fév. 1989, *Ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports*, n°82298.

CE, 18 déc. 1989, *Commune de Vesancy*, n°79537.
CE, 21 sept. 1990, *Hameau de Beauvoir*, n°67776.
CE, 4 fév. 1991, *Département du Val de Marne*, n° 81587 : Mon. TP 30 août 1991, p. 39.
CE, 23 fév. 1991, Lebon, p. 1026 ; CJEG 1990, p. 401, note Moderne.
CE, 8 mars 1991, *SA Union sidérurgique du Nord*, n°70216 : JurisData n° 1991-040213 ; RD publ. 1991, p. 1441.
CE, 19 juill. 1991, *Comité pour l'hygiène et la défense de l'environnement*, n°74006.
CE, 6 avr. 1992, n°104454.
CE Ass., 10 avril 1992, *Epoux V.*, n°79027.
CE, 5 juin 1992, n°115331, Rec. Lebon.
CE, sect., 26 juin 1992, *Commune de Béthoncourt* : JurisData n°1992-043846 ; Rec. CE 1992, p. 268 ; RFD adm. 1993, p. 71, concl. Le Châtelier ; CJEG 1993, p. 519, note Degoffe ; AJDA 1992, p. 695, chron. Maugué et Schwartz ; JCP G 1992, IV, 2187.
CE, 29 juin 1992, *Leblanc*, DA 1992, n°398.
CE, 12 fév. 1993, *Commune de Gassin*, n°128251 : Rec. p. 26 ; JCP 1983, II, 22163, concl. M. Le Chatelier.
CE, 14 janv. 1994, *Commune du Rayol-Canadel*, n°127025.
CE, 27 avr. 1994, *OPHLM de Vannes*, n° 133084: BDJU n°2, 1995, p. 116.
CE, 29 juill. 1994, n°85532 : Rec. p. 409.
CE, 10 juill. 1995, n°138588 et 138655 : Rec. p. 294 ; BDJU n°6, 1995, p. 426, concl. Frydman.
CE. Ass. 27 oct. 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge* : Rec. 372, concl. Frydman.
CE, 10 juill. 1996, n° 143487, *Meunier* : JurisData n° 1996-050740 ; Rec. CE 1996, p. 289.
CE, 10 fév. 1997, n°155396.
CE, 1er oct. 1997, *Commune de Pornic*, n° 173184.
CE, 12 déc. 1997, n°149500.
CE, sect., 28 janv. 1998, *Société Borg Warner*, n°138650.
CE, 20 mars 1998, n°158678 : BDJU n°3, 1998, p. 217.
CE, 6 avril 1998, *SARL Anciens Etablissements Ousteau et Cie*, n°142845.
CE, 29 avril 1998, *Commune de Hannappes*, n°16012.

- 2000 - 2016

CE, 9 février 2000, *Macif*, n°157562.
CE, 27 oct. 2000, *Centre Hospitalier de Seclin* : D. 2001, p. 1196, concl. D. Chauvaux.
CE, 11 déc. 2000, *Agofroy* : Rec. CE 2000, p. 607.
CE, 15 octobre 2001, *Mme Sevet*, n° 219883.
CE, 17 mai 2002, *Mme Kergall*, n° 221186 : BJDU n° 3, 2002, p. 195, conclusions Ch. Maugué ; Construction-Urbanisme, 2002, n° 212, note Ph. Benoit-Cattin.
CE, 13 nov. 2002, *SCI Les Rosiers*, n°230289.
CE, 13 nov. 2002, *Commune de Ramatuelle*, n°219034.
CE sect., 18 déc. 2002, *Duvignères*, n°233618, GAJA n°105.
CE 30 déc. 2002, *Commune de Pont-Audemer c. Association de sauvegarde des patrimoines de la Basse-Seine*, req. n° 248787.
CE, 30 déc. 2002, n°219632 : BDJU 2003, p. 41, concl. Guyomar.
CE, 14 mars 2003, *Association Syndicale du lotissement des rives du Rhône*, n° 235421.

CE, 21 mars 2003, n° 189191, *Syndicat intercommunal périphérie Paris pour électricité [SIPPEREC]* : Dr. adm. 2003, comm. 92 ; CJEG 2003, p. 243, concl. Austray ; AJDA 2003, p. 1935, note Subra de Bieusse ; JCP A 2003, 1484, note J. Moreau.

CE, 30 juill. 2003, n°233239.

CE, 10 nov. 2004, n°252673.

CE, 10 nov. 2004, *Commune de Saint-Genest*, n°259851.

CE, 14 janv. 2005, *Soltes*, n°97NT02319 : JurisData n° 2005-067904 ; Rev. Lamy coll. Terr. 2005, n°12 ; BJCL 2005, p. 315, concl. Isabelle de Silva.

CE, sect., 11 fév. 2005, *GIE Axa Courtage*, n°252169 : JurisData n°2205-067899 ; Rec. CE 2005, p. 45, concl. Ch. Devys ; JCPA 2005, 1132, note J. Moreau ; JCP A 2005, act. 254 ; JCP G 2005, II, 10070, note M.-C. Rouault ; Dr. adm. 2005, comm. 56 ; RFD adm. 2005, p. 595, concl. Ch. Devys, note P. Bon ; AJDA 2005, p. 663, chron. C. Landais et F. Lénica ; D. 2005, p. 1762, note H. Lemaire ; RTD civ. 2005, p. 585, chron. J. Hauser.

CE, 14 mars 2005, *Commune de Draguignan*, n°252462 ; voir encore CE, 29 avril 2002, n°225227.

CE, Ass., 27 mai 2005, Provin, n° 277975.

CE, 27 juill. 2005, *Commune de Saint-Dié-des-Vosges*, n°259378.

CE, 3 mai 2006, *Commune de Bollène*, n°262046 : JurisData n°2006-070185 ; AJDA 2007, p. 204, note M. Deguergue.

CE, 26 juillet 2006, *M. et Mme A.*, n°280565.

CE, 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI)*, JCP Adm. 2007.2066, concl. Verot, note Rouault ; AJ 2007.793, chr. Lenica et Boucher ; JCP 2007.I.166, chr. Plessix ; JCP Adm. 2007.2145, note Guglielmi et Koubi ; RFDA 2007, n°4, note Boiteau.

CE, 25 juill. 2007, *Établissement français du sang*, n° 271247 : JurisData n° 2007-072219.

CE, 3 mars 2008, n° 278168.

CE, 7 mars 2008, *Fédération nationale des mines et de l'énergie CGT*, n°298138.

CE, 14 mai 2008, *Commune de Pertuis*, n°291440.

CE, 13 févr. 2009, n° 295885.

CE, 20 mars 2009, *Sté Norminter Ile-de-France*, n° 308327.

CE, 17 mars 2010, *Ministre de l'Ecologie c/ FRAPNA*, n°311443.

CE, 31 mars 2010, *Commune de Châteauneuf-du-Rhône*, n°313762.

CE, 2 déc. 2010, *Mme A.*, n° 340555.

CE, 3 déc. 2010, n°338272.

CE, 7 avril 2011, n°330306 : BDU 2011, p. 282, concl. M. Vialettes.

CE, 20 mai 2011, n° 325552.

CE, 13 juill. 2011, *SNC Defour et Cie.*, n°347529.

CE, 2 août 2011, *Commune de Meyreuil*, n° 334287.

CE, 30 déc. 2011, *SNCF/Crouzet*, n°336193, Juris-Data n°2011-029532.

CE, 21 sept. 2012, n°360602.

CE, 26 octobre 2012, n°351801.

CE sect., 18 janv. 2013, *Association SOS racisme*, n°328280 et 332624.

CE, 13 mars 2013, n°365115.

CE, 6 nov. 2013, *Commune de Cayenne*, n°349245.

2°) Avis

CE sect. soc, 28 nov. 1978, avis n°319.305 : AJDA. 1978. II.586.
CE, avis, 12 octobre 1993, n°354847 : EDCE, p. 382.
CE, avis section des travaux publics, 8 mars 1994, n°355.785 : ECDE 1994, n°46, p. 402.
CE, avis, 29 avr. 2010, n°323179.

b. Juridictions du fond

1°) Cour Administrative d'Appel

- 1980 – 2000

CAA Paris, 16 mai 1989, *Ministre de l'Equipement c/ Marcadet*, n°89PA0100, jurisdata 1989-047259.
CAA Paris, 16 mai 1989, *Ministre de l'Equipement c/Sauger*, n°89PA00101, jurisdata 1989-047265.
CAA Paris, 16 mai 1989, *Ministre de l'Equipement c/Aubry*, n°89PA00098, jurisdata 1989-047254.
CAA Paris, 16 mai 1989, *Ministre de l'Equipement c/Fontaine*, n°89PA00180, juridata 1989-047267.
CAA Paris, 16 mai 1989, *Ministre de l'Equipement/Babet*, n°89PA00097, JurisData 1989-047252.
CAA Paris, 16 mai 1989, *Ministre de l'Equipement/Mantaux*, n°89PA00099, JurisData 1989-047255.
CAA Lyon, 7 déc 1989, *MAIF*, n°89LY00397.
CAA Bordeaux, 6 mars 1990, n° 89BX00336 : RFD adm. 1991, p. 439.
CAA Lyon, 25 sept. 1990, *Collard*, n°89LY001063.
CAA Nancy, 19 mars 1992, *Société d'exploitation des dunes forestières*, n°90NC00420.
CAA Lyon, 8 mars 1993, *Département de la Savoie*, n°91LY00647.
CAA Bordeaux, 1er août 1994, *Bedat*, n°93BX00418.
CAA Lyon, 28 fév. 1995, *Consorts X*, n°94LY00911.
CAA Lyon, 24 oct. 1995, n°94913.
CAA Lyon, 30 janv. 1997, *Theraube*, n°94LY01137.
CAA Nancy, 20 mars 1997, *Epoux C.*, n°94NC00827.
CAA Bordeaux, 1er juill. 1997, n°95576.
CAA Bordeaux, 8 mars 1999, *Consorts Yerle*, n°96BX01737.
CAA Paris, 27 avr. 1999, *Commune de Saint-Chéron*, n°96PA01320, n°97PA02252 et n°97PA02270.

- 2000 - 2016

CAA Marseille, 20 janv. 2000, *Commune de Ramatuelle*, n° 97MA01046 et 97MA01164.
CAA Marseille, 4 déc. 2001, *Département des Alpes Maritimes*, n°97MA01513.
CAA Marseille, 21 fév. 2002, *Baudizzone c/Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement* : Dr. adm. 2002, actualité n°39.
CAA Bordeaux, 4 juill. 2002, n°99BX00073.
CAA Paris, 10 juin 2004, *Consorts Mihajlovic*, n°01PA02437.
CAA Lyon, 15 juin 2004, *Commune d'Allues*, n°02LY01879 : AJDA 2005, p. 785.
CAA Nancy, 12 janv. 2006, *SCI Natoue*, n°03NC01053.
CAA Marseille, 30 mars 2006, *SCI Kingsley*, n°04MA00141.
CAA Douai, 8 juin 2006, *Association Senna Villa*, n° 05DA00716.

CAA Douai, 27 juin 2006, n°05DA00563.
CAA Versailles, 16 nov. 2006, *Commune de Pantin*, n°04VE03522.
CAA Marseille, 4 décembre 2006, n°04MA02395.
CAA Nantes, 20 fév. 2007, *Commune de Segré*, n°06NT00560.
CAA Bordeaux, 2 mai 2007, *Mme X et MAAF Assurance SA*, n°04BX00940.
CAA Lyon, 15 mai 2007, n°04LY00116, 05LY00122 : JurisData n°2007-352888 ; AJDA 2007, p. 1470, comm. E. Kolbert.
CAA Marseille, 16 mai 2007, *Commune de Meyrargues*, n°04MA000587.
CAA Bordeaux, 12 fév. 2008, n° 05BX01268.
CAA Marseille 13 mai 2008, n°05MA01437.
CAA Bordeaux, 22 mai 2008, n°06BX00981.
CAA de Marseille, 22 mai 2008, *M. Michel X.*, n° 08MA01878.
CAA Paris, 16 oct. 2008, *Levy c/ Ville Paris*, n° 07PA01331.
CAA Bordeaux, 3 fév. 2009, *Département des Hautes Pyrénées c/ Vidal*, n°07BX00012.
CAA Marseille, 29 janv. 2010, *M. A.*, n°08MA02787.
CAA Lyon, 16 fév. 2010, *M. A.*, n°07LY01007.
CAA Bordeaux, 19 février 2009, n° 07BX01793.
CAA Lyon, 27 juillet 2010, n° 08LY00933.
CAA Paris, 31 déc. 2010, *M. A.*, n°09PA05107.
CAA Nancy, 30 juin 2011, n°10NC01376.
CAA de Marseille, 21 octobre 2011, *Société Plage des Bains*, n°10MA00212.
CAA Lyon, 5 janvier 2012, *SARL Biotys Ingénierie*, n°10LYOO758: JurisData n°2012-002309.
CAA Bordeaux, 15 mai 2012, *Min. de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche c/ Milloco*, n°10BX01160 : JurisData n°2012-011824.
CAA Marseille, 26 juin 2012, n°10MA04203 et n°10MA04206.
CAA Bordeaux, 5 juillet 2012, *Trenque/Département de la Haute Garonne*, n°11BX01158.
CAA Marseille, 19 juin 2014, n° 12MA03846.
CAA Nancy, 23 juin 2014, n°12NC01789.
CAA Marseille, 20 janv. 2015, n°13MA01999.
CAA Bordeaux, 9 fév. 2016, n°14BX03289.

2°) Tribunal administratif

TA Nice, 2 février 1982, n°1982-600026.
TA Nice, 5 juin 1987, n°1987-051277.
TA Nice, 21 novembre 1991, n°881026.
TA Nice, 1er décembre 1994, *Association AIDE*, n°94386.
TA Nice, 13 déc. 1996, *Ribero et société Groupama Alpes-Méditerranée c/ Commune d'Eze*.
TA Nice, 23 décembre 1996, *Association Vivre dans la presqu'île de Saint-Tropez c/ Commune de Ramatuelle*, n°943088.
TA Nice, 12 juin 1997, n°964592 et n°964595.
TA Nice 25 sept 1997, *Préfet des Alpes-Maritimes c/ Commune de Mandelieu-la-Napoule*, n°971701 : BJDU 1998, n°1, concl. Poujade, p. 21.
TA Nice, 4 mai 1998, n°975079.
TA Nice, 18 décembre 2001, *Mme X*, n°97-842.
TA Nice, 5 déc. 2006, *UDVN 83 c/ Préfet du Var*, n°0102401.
TA Bordeaux, 25 sept. 2014, *Syndicat secondaire Le Signal*, n° 1301417.

V. JURIDICTIONS CIVILES ET PENALES

a. Cour de Cassation

1°) Assemblée plénière

Cass. Ass. Plén., 23 juin 1972, *Société civile et agricole du They de Roustan c/ Directeur général des impôts*, n°70-12.960.

2°) Chambres civiles et commerciales

- 1890 - 1920

Cass., 27 novembre 1844, *Sirey*, 1844.1, p. 911.

Cass. civ., 7 mars 1855, *Quertier c/Hubert*, DP 1855.I.81.

Cass.civ., 16 juin 1896, *Veuve Teffaine*, D., 1897, p. 441, note R.Saillies.

Cass., 30 mars 1897 : S. 1898, 1, p. 71.

Cass., 25 mars 1908 : DP 1909, 1, p.73.

Cass., 29 avr. 1913 : DP 1913, 1, p. 427.

Cass. civ 1, 3 août 1915, *Coquerel c/ Clément-Bayard*, n° 00-02.378.

- 1920 - 1940

Cass. civ., 16 décembre 1920 : S 1992, 1, p.97.

Cass. civ., 11 janv. 1922, *Pelletier/Doderet* : GAJ civ. 9ème éd., n°102.

Cass. civ., 21 févr. 1927 : DP 1927, 1, p. 97, note G. Ripert.

Cass. ch. réunies., 13 févr. 1930 : DP 1930, 1, p.57, rapp. Le Marc'hadour, concl. Mater, note G. Ripert ; S. 1930, 1, p. 121, note P. Esmein.

Cass. civ 1, 3 janv. 1933, *Dufour c/ Avory*, Recueil périodique des assurances, 1933.

- 1940 - 1960

Cass. ch. réunies, 2 déc. 1941 : D.C. 1942, p.25, note G. Ripert ; S. 41.I.217, note H. Mazeaud.

Cass., com., 19 juin 1951, D. 1951, 717, note G. Ripert ; S. 1952, 1, 89, note Nerson ; JCP 1951, II, 6426, note Becque ; GP 1951, 1, 151.

- 1960 - 1980

Cass. 2e civ., 16 juin 1961 : JCP G 1962, II, 12778, note Mourgeon. – 4 mars 1976 : JCP G 1977, II, 18544, note Mourgeon.

Cass. civ 1, 21 novembre 1961, Bull. 1961.I.543.

Cass. civ 2, 6 déc. 1961 : Bull. 1964.II.830 ; JCP G 1965.II. 13992, note P.E. ; Bull. 1974. II. 91.

Cass. civ 2, 28 févr. 1962, Bull. 1962.II.246.

Cass., 2 avril 1963, *Montagne*, AJDA, 1963, 2e partie, p. 486.

Cass. civ 2, 20 nov. 1963, Bull. 1963.II.748.

Cass. civ 2, 17 déc. 1963 : JCP G 1965, II, 14065, note Dejean de la Bâtie ; D. 1964, jurispr. p. 569, note A. Tunc.

Cass. civ 1, 20 janvier 1964, Bull n°34.

Cass. civ 2, 26 mars 1965, JCP 1965.II.14456, note A.-M. Larguier.

Cass. civ 2, 30 juin 1965, Bull.1965.II.587.

Cass. civ 2, 9 févr. 1966, Bull. 1966.II.182.

Cass. civ 2, 16 juin 1966 : Bull. 1966.II.697.

Cass. civ 2, 29 nov. 1967, Bull. 1967.II.348.

Cass. civ. 3, 6 novembre 1970, n°69-11900.

Cass. civ 3ème, 4 févr. 1971 : JCP G 1971.2.16781, note Lindon ; Cass. civ 3ème, 19 nov. 1986 : Bull. 1986. II.172, p. 116.

Cass. civ 2, 24 juin 1971, n°70-11.542 : Bull. 1971.II.236, p. 167.

Cass. com., 14 févr. 1973 : JCP G 1973.II.17451, note B. Starck ; D. 1973, jurispr. p. 562, note G. Viney.

Cass. Crim., 27 mars 1973 : Bull. crim., 1973, n°150.

Cass. civ 2, 27 juin 1973 : Bull.1973.II.209, p. 166.

Cass. civ 1, 26 févr. 1974, n° 72-14765 : D. 1974, somm. p. 64.

Cass. civ 2, 17 avril 1975 : Bull. 1975.II.108, p. 89.

Cass. civ 2, 5 mai 1975 : Bull. 1975.II.135, p. 111.

Cass. civ 2, 11 juin 1975: Bull. 1975.II, 174.

Cass. civ 2, 18 juin 1975 : Bull. 1975.II.190.

Cass. civ 2, 8 oct. 1975, n°73-14.214 : RTD civ. 1976, p. 357, note G. Durry.

Cass. civ 2, 4 mars 1976, n°74-13.817 : JCP G 1977, II, 18544, note Mourgeon.

Cass. civ 2, 16 juin 1976, n°74-14.022 : JCP G 1977, II, 18585, note Bénabent A.

Cass. civ 2, 17 janv. 1979, n°77-14.254 Bull. 1979.II.21, p.15.

Cass. civ 2, 14 février 1979, n° 77-12551 : Bull. 1979.II.51, p. 37.

Cass. civ 2, 16 mai 1979, n°77-15897.

- 1980 - 2000

Cass. civ 3, 10 fév. 1982, n°81-10851, Bull. 1982.I.65.

Cass. civ. 3, 15 juin 1982, n° 81-10509.

Cass. civ 2, 21 juill. 1982, n°81-12850: Bull. 1982.II.111; JCP G 1982, II, 19861, note F. Chabas ; D. 1982, jurispr. p.449, concl. Charbonnier, note Ch. Larroumet.

Cass. civ 1, 16 oct. 1984: Bull. 1984.I.266; Defrénois 1985, art. 33535, n°46, obs. J.-L. Aubert.

Cass. civ 2, 5 juin 1985, n°84-11.786 : JurisData n°1985-701795 ; Bull. 1985.II.114 ; JCP G 1987, II, 20744, note E. Agostini.

Cass. civ 2, 19 nov. 1986, n°84-16379: Bull. 1986.II.172, p. 116.

Cass. civ 2., 6 avr. 1987 : Bull. 1987.II.86 ; JCP G 1987, II, 20828, note F. Chabas ; D. 1988, jurispr. p.32, note Ch. Mouly ; Defrénois 1987, p. 1136, note Aubert ; RTD civ. 1987, p.767, obs. Huet.

Cass. civ 2, 24 juin 1992 : Resp. civ. et assur. 1992, comm. 345 ; RTD civ. 1993, p. 141, obs. P. Jourdain.

Cass. civ 1, 27 janv. 1993, n°91-12131.

Cass. civ 2, 17 mars 1993, *Commune de Beaulieu-sur-Mer*, n° 91-18731 : Bull. 1993.II.116.

Cass., civ. 1e, 9 juin 1993, D. 1994.80, note Dagorne-Labbe ; JCP 1994.II.22202, note Viney ; Rev. trim., 1993.833, obs. Jourdain.

Cass. civ. 2, 8 mars 1995: Bull. 1995.II.83 ; JCP G 1995, II, 22499, obs. J. Gardach ; RTD civ. 1995, p. 904, obs. P. Jourdain.

Cass. civ 2, 22 mars 1995 : Bull. 1995.II.99 ; Resp. civ. et assur. 1995, comm. n° 195 ; RTD civ. 1995, p. 904, obs. P. Jourdain.
Cass. civ 2, 29 avr. 1998, n° 97-60.585 : JurisData n° 1998-001877 ; D. 2000, p. 232, note Schmitt.
Cass. civ 1, 6 oct. 1998, *M. Derollepot c/ SNCF*, n°96-12.540, JurisData 1998-003683.
Cass. civ 2, 11 février 1999, n°97-14689, inédit.
Cass. Civ. 2, 1er avril 1999, *M. Prieur*, n°9717960.
Cass. civ 2, 15 avr. 1999 : Bull. 1999.II.76 ; JCP G 2000, II, 10317, note D. Antoine et I, 197, obs. G. Viney ; RTD civ. 1999, p. 633, obs. P Jourdain.

- 2000 - 2016

Cass. civ 2, 11 janv. 2001 : Bull. 2001.II.9 ; Resp. civ. et assur. 2001, comm. n° 122, 1re esp. ; RTD civ. 2001, p. 374, obs. P. Jourdain.
Cass. civ 1, 30 janv 2001, RSC, 2001, 613, note A. Giudicelli.
Cass. civ 2, 13 déc. 2001 : Bull. civ. 2001.II.193 ; Resp. civ. et assur. 2002, comm. 99 ; RTD civ. 2002, p. 530, obs. P. Jourdain.
Cass. civ 2, 28 mars 2002, n°00-10628 : JurisData n° 2002-013711 ; Resp. civ. et assur. 2002, comm. n° 192 ; Dr. et patrimoine 7/2002, p. 97, obs. F. Chabas ; Petites affiches 4 sept. 2002, p. 8, obs. J. B. Laydu.
Cass. civ 2, 4 juillet 2002, n°00-20686 : Bull. civ. 2002.II.158, p. 125.
Cass. Civ 2, 12 déc. 2002, n°98-19111.
Cass, civ 2, 24 avril 2003, n°01-00.450 : JCP G 2004, II, 10049, note Gavin-Millan-Oosterlynck E.
Cass. civ 2, 28 mai 2003, *Société Sol Etudes Géotechniques*, n°01-12057.
Cass. civ 2, 19 juin 2003, n°00-22.330 : D. 2003, p. 2540, obs. Lagarde F.
Cass. civ. 2, 10 juin 2004, n°03-10.434 : Bull. 2004.II.291, p. 245 ; RD imm. 2004, p. 348, note F.-G. Trébulle.
Cass. civ 2, 24 févr. 2005 : Juris-Data n°2005-027086.
Cass. civ 1., 8 avr. 2008, *Association Greenpeace France c/ SA SPCEA*, n° 07-11.251.
Cass. civ. 1, 25 février 2009, n° 07-15.772.
Cass. civ 2, 4 nov. 2010, n°09-65.947 : JurisData n°2010-020692; Resp. civ. et assur. 2011, comm. 47.
Cass. civ 2, 3 mars 2011, *Commune de Rimplas*, n°460, 09-69.658.
Cass. civ 2, 12 avr. 2012, n°10-20.831 : JurisData n°2012-007660 ; Resp. Civ. et assur. 2012, comm. 195, note H. Groutel.
Cass. civ. 3, 24 avr. 2013, n°10-28344.
Cass. civ 2, 21 novembre 2013, n°12-28154.
Cass. 2e civ., 21 mai 2015, *Société Axa France IARD c/ M. Y, F-P*, n°14-14812.

3°) Chambre criminelle

Cass. crim., 22 janv. 1953, Gaz. Pal. 1953. I.141, D. 1953 109, rapp. Patin.
Cass. Crim., 12 oct. 1976 : Bull. crim., n°287.
Cass. crim. 11 mai 1982, Bull. crim. n°118.
Cass. crim., 9 juillet 1998, *M. Escassut*, n°97-84066.
Cass. crim., 5 janvier 2000, *M. Bezancon*, n°99-81817.
Cass. crim., 14 mars 2000, *Mme Misson*, n°99-82871, Bull. crim. n°114.
Cass. crim., 14 mars 2000, n°99-85417.
Cass. crim., 12 déc. 2000, n°98-83969, Bull. Crim. n°371.

Cass. crim., 31 janvier 2001, *M. X.*, n°00-81013.
Cass. crim., 4 juin 2002, n°01-81.280 : JurisData n°2002-014850 ; Bull. crim. 2002, n°127 ; D. 2003, jurispr. p. 95 ; D. 2003, somm. p. 244, obs. Roujou de Boubée ; Rev. sc. crim. 2003, p. 127, obs. A. Giudicelli.
Cass. crim., 18 juin 2002, n°01-85537, Bull. crim. 2002, n°139, p. 509.
Cass., crim., 26 novembre 2002, *Mme Zoé X*, n°01-88.900, Bull. crim. 2002, n°211, p. 781.
Cass. crim., 10 décembre 2002, *M. Eric X*, n°02-80137.
Cass. crim., 7 janvier 2003, *M. Pierre X*, n°02-83981.
Cass. crim., 29 avril 2003, *M. Marc X*, n°02-85756.
Cass., crim., 5 octobre 2004, *M. Olivier X*, n°04-80658.
Cass. crim., 19 fév. 2013, n°12-81108.
Cass. crim., 11 mars 1993, n°91-80598, Bull. crim. n°112, p. 270.
Cass. Crim., 11 mars 1993, n°92-80773, Bull. crim n°112, p. 270.
Cass. Crim., 18 mars 2003, JCP 2003, 2020.
Cass. Crim. 11 juin 2003, JCP 2003, 2248.
Cass. crim., 4 sept. 2007, *Mme Y*, n°06-83383.
Cass. Crim., 2 déc. 2008, *Mme Carmelitax et al.*, n°08-80066.
Cass. crim., 25 sept. 2012, n°10-82.938.
Cass. crim., 19 mars 2014, n° 12-87.416 : JurisData n° 2014-004705 ; JCP G 2014, 449, V. Wester-Ouisse.

b. Juridictions du fond

1°) Cour d'Appel

CA Paris, 19 mai 1893, D., 1897, I, 435-439.
CA Perpignan, 26 nov. 1947 : Gaz. Pal. 1948, 1, jurispr. p. 130.
CA Chambéry, 24 nov. 1980, *Epoux Nedelec et autres c/commune de Passy*, n°627-78.
CA Lyon, 30 juin 1981 : Gaz. Pal. 1982, 2, somm. p. 395.
CA Grenoble, 5 août 1992, *Ministère public c/S* : JCP G 1992.II.21959, note SarrazBournet.
CA Grenoble, 12 juin 1998 ; GP. 1998, 33-34, note S.Petit ; D. 1999, p. 151, obs G. Roujou de Boubée.
CA Poitiers, 2 fév. 2001, JCP 2001, II, 10534, note P. Salvage.
CA Lyon, 28 juin 2001, D., 2001, I.R. p.2562.
CA Paris, 16 avr. 2002 : JurisData n° 2002-178127.
CA Chambéry, 6 mars 2003, n°01/00630.
CA Dijon, 7 mai 2004 : JurisData n°2004-241502.
CA Dijon, 4 avr. 2006: JurisData n°2006-339670.
CA Versailles, 4 fév. 2009, n°08/08775 : Juris-Data n°2009-000135 ; Resp.civ. et assur. 2009, comm. 75, note G. Courtieu.
CA Aix-en-Provence, 3 juin 2009, *Commune de Rimplas*, n°07/11783.
CA Rouen, 13 janv. 2010, n°08/05579.
CA Aix-en-Provence, 4 févr. 2011, n°2011/64.
CA Rennes, 29 nov. 2011, n°10/06771.
CA Poitiers, 4 avril 2016, n°16/00199.

2°) Tribunal de grande instance

TGI Auch, 27 mars 1996, *Commune de Saint Dodde et ONF c/ Lorenzon et Molle*.

TGI Grenoble, 15 sept. 1997.

TGI Evry, 3 octobre 1997, *Bourgeois c/ ONF*.

TGI Bonneville, 17 juill. 2003, *Montroc*, n°654/2003, LPA 11 mai 2005, n° 93, p. 13, comm. M.-F. Steinlé-Feuerbach.

TGI Paris, 9 juillet 2004, *Société AREVA c/ Greenpeace France*, n°02/16189

TGI Narbonne, 4 oct. 2007 : *Environnement 2008*, Etude 2, par M. Boutonnet

TGI Paris, 16 janv. 2008 : *JurisData* n°2008-351025 ; *JCP G* 2008, act.88 ; *JCP G* 2008, I, 126, note K. Le Kouviour ; *JCP G* 2008, II, 10053, note B. Parance ; *Rev. Lamy dr. civ. avr.* 2008, p.21, obs. M. Boutonnet ; *AJDA* 2008, p.934, note A. Van Lang. – L.Neyret, *Naufrage de l'Erika : vers un droit commun de la réparation des atteintes à l'environnement* : *D.* 2008, p.2681.

TGI Sables-d'Olonne, 12 déc. 2014, n°877/2014.

BIBLIOGRAPHIE

1/ MONOGRAPHIE

1.1/ OUVRAGES

1.1.1/ DICTIONNAIRES

1.1.2/ OUVRAGES SPECIAUX

1.1.2.1/ MANUELS, TRAITES

1.1.2.2/ OUVRAGES THEMATIQUES

1.1.2.3/ OUVRAGES NON JURIDIQUES

1.2/ THESES ET MEMOIRES

1.3/ RAPPORTS, ETUDES, DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

1.4/ COLLOQUES

2/ PERIODIQUES

2.1/ ARTICLES JURIDIQUES

2.2/ ARTICLES NON JURIDIQUES

2.2.1/ ARTICLES GENERALISTES ET SPECIALISES

2.2.2/ ARTICLES NON SCIENTIFIQUES, ARTICLES DE PRESSE

3/ INFOGRAPHIE

1/ MONOGRAPHIE

1.1/ OUVRAGES

1.1.1/ DICTIONNAIRES

BERTRAND Georges A., *Dictionnaire étymologique des mots français venant de l'arabe, du turc et du persan*, Paris, L'Harmattan (Ed.), 2007, 154 p.

BOULAY Guilhem, BUHOT Clothilde et al., *Les mots du foncier – dictionnaire critique*, Paris, ADEF (Ed.), 2013, 173 p.

GRIOLET Gaston, VERGE Charles (dir.), *Dictionnaire pratique de droit*, Paris, Bureau de la jurisprudence générale Dalloz (Ed.), 1909, 1607 p.

GUILLIEN Raymond, VINCENT Jean et al., *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz (Ed.), 15^{ème} édition, 2005, 662 p.

VAN LANG Agathe, GONDOUIN Geneviève, INSERGUET-BRISSET Véronique :

- *Dictionnaire de droit administratif*, Dalloz (Ed.), 7^{ème} édition, coll. Sirey, 2015, 516 p.
- *Dictionnaire de droit administratif*, Dalloz (Ed.), 6^{ème} édition, coll. Sirey, 2011, 478 p.

1.1.2/ OUVRAGES SPECIAUX

1.1.2.1/ MANUELS, TRAITES

ARBOUSSET Hervé, *Droit administratif des biens*, Paris, Studyrama (Ed.), Collection Panorama du droit, 2005, 324 p.

ATIAS Christian, *Précis élémentaire de contentieux contractuel*, Aix-en-Provence, Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence (Ed.), 3ème édition, 2006, 300 p.

AUBY Jean-Marie, BON Pierre, AUBY Jean-Bernard, TERNEYRE Philippe, *Droit administratif des biens*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Précis, 6^{ème} édition, octobre 2011, 742 p.

BENABENT Alain, *Droit civil – Les obligations*, Paris, Montchrestien (Ed.), Collection Domat droit privé, 11ème édition, 2007, 713 p.

CANS Chantal, DINIZ Inès, PONTIER Jean-Marie, TOURET Didier, *Traité de droit des risques naturels*, Paris, Le Moniteur (Ed.), Collection Référence Juridique, 2014, 876 p.

CHAPUS René, *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien (Ed.), Collection Domat droit public, tome 1, 15ème édition, 2001, 1427 p.

COBAST Eric, *Culture générale – thèmes de culture générale*, Paris, CNED (Ed.), 2007, 110 p.

DALLOZ P.A., *Jurisprudence du XIXème siècle*, Bruxelles, Auguste Wahlen (Ed.), vol. 3, 1825, 423 p.

DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, De Boccard E. (Ed.), tome III, 3^{ème} édition, 1930, 794 p.

GODFRIN Philippe, DEGOFFE Michel, *Droit administratif des biens*, Paris, Sirey (Ed.), Collection Université, 11ème édition, 2015, 469 p.

HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Dalloz (Ed.), 12^{ème} édition, 2002, 1150 p.

JACQUOT Henri, PRIET François, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Précis, 7ème édition, avril 2015, 1248 p.

LAMBERT-LEFAIVRE Yvonne, LEVENEUR Laurent, *Droit des assurances*, Paris, Dalloz (Ed.), 13^{ème} édition, 2011, 930 p.

LEBRETON Gilles, *Droit administratif général*, Paris, Dalloz (Ed.), 7^{ème} édition, 2013, 591 p.

LEBRETON Gilles, *Droit administratif général*, Paris, Dalloz (Ed.), 5^{ème} édition, 2009, 583 p.

LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, DEVOLVE Pierre, GENEVOIS Bruno, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz (Ed.), 16^{ème} édition, 2007, 998 p.

MORAND-DEVILLER Jacqueline :

- *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Les Mémentos, 9^{ème} édition, 2014, 206 p.
- *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Les Mémentos, 2008, 185 p.

ODILON BARROT Hyacinthe Camille, VATIMESNIL Pierre-Henri, YMBERT Jacques-Gilbert, LEPEC Charles-Antoine, *Recueil général des décrets, lois, ordonnances depuis le mois de juin 1789 jusqu'au mois d'août 1830*, Paris, Administration du journal des notaires et des avocats (Ed.), tome 1, 1839, 494 p.

PORTALIS Jean-Etienne-Marie, *Discours préliminaire au premier projet de code civil*, Paris, Confluences Eds (Ed.), Collection Voix de la Cité, 1998, 78 p.

PRIEUR Michel (dir.):

- *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Précis, 7^{ème} édition, 2016, 1228 p.
- *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Précis, 6^{ème} édition, 2011, 1152 p.
- *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Précis, 2001, 944 p.

ROLLAND DE VILLARGUES Jean-Joseph, *Répertoire de la jurisprudence du notariat*, Paris, Administration jurisprudence du notariat (Ed.), 2^{ème} édition, tome 3, 1841, 748 p.

ROUSSEAUD DE LA COMBE (DU) Guy, *Traité des matières criminelles, suivant l'ordonnance du mois d'août 1670 et les édits et déclarations du Roi, arrêts et règlements intervenus jusqu'à présent*, Paris, Brocas (Ed.), 8^{ème} édition, 1785, 676 p.

SAINT-ALARY-HOUIN Corinne, SAINT-ALARY Roger, *Droit de la construction*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Les Mémentos, 10^{ème} édition, 2013, 230 p.

SIREY Jean-Baptiste, DEVILLENEUVE Louis-Marie, RENARD Emile, *Recueil général des lois et des arrêts en matière civile, criminelle, commerciale et de droit public*, Paris, Bureaux de l'administration (Ed.), 1832, 672 p.

SOLER-COUTEAUX Pierre, CARPENTIER Elise, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Hypercours, 5^{ème} édition, 2013, 835 p.

VEDEL Georges, *Droit administratif*, Paris, PUF (Ed.), Collection Themis, 1992, 720 p.

VEDEL Georges, *Cours de droit administratif*, Paris, Les Cours de droit (Ed.), 1952, 954 p.

VINEY Geneviève, JOURDAIN Patrice, *Traité de droit civil – Les conditions de la responsabilité*, Paris, LGDJ (Ed.), 2^{ème} édition, 1998, 832 p.

WALINE Jean, *Droit administratif*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Précis, 25^{ème} édition, 2014, 768 p.

1.1.2.2/ OUVRAGES THEMATIQUES

CALDERARO Norbert, *Loi littoral et loi montagne – 12 ans de jurisprudence commentée*, Paris, Edition Formation Entreprise (Ed.), 1998, 449 p.

DUMERY Alexandre, *La faute de la victime en droit de la responsabilité civile*, Paris, L'Harmattan (Ed.), 2011, 502 p.

JOXE Pierre, *Soif de justice : Au secours des juridictions sociales*, Paris, Fayard (Ed.), 2014, 324 p.

LALONDE-CLERAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès (dir.), *Les risques naturels en zones côtières – Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, PUR (Ed.), Collection l'Univers des Normes, 2015, 210 p.

LE ROY Etienne, *La Terre de l'autre*, Paris, LGDJ (Ed.), Collection Droit et société, 2011, 448 p.

MARC Philippe, *Les cours d'eau et le droit*, Paris, Johanet (Ed.), 2006, 305 p.

MARTIN Jean-Pierre, CHAUVOT Alain, CEBEILLAC-GERVASONI Mireille, *Histoire romaine*, Paris, Armand Colin (Ed.), Collection U, 2013, 480 p.

MINISTERE DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT – SERVICE TECHNIQUE DE L'URBANISME, *Les domaines publics et privé des collectivités publiques*, Paris, Service Technique de l'Urbanisme (Ed.), 1983, 127 p.

ORTOLAN Joseph, *Histoire de la législation romaine*, Paris, Joubert (Ed.), 2^{ème} édition, 1842, 368 p.

PROUDHON Pierre-Joseph, *Qu'est-ce que la propriété ?*, Paris, A. LACROIX, VERBOECKHOVEN & C (Ed.), 1867, 356 p.

PROUDHON Jean-Baptiste-Victor, *Traité du domaine public ou De la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Dijon, Victor Lagier (Ed.), 2^{ème} édition, 1833, 524 p.

REMOND-GOUILLOUD Martine, *Du droit de détruire - Essai sur le droit de l'environnement*, Paris, PUF (Ed.), 1989, 204 p.

SAILLANT Elodie, *L'exorbitance en droit public*, Paris, Dalloz (Ed.), Collection Nouvelle Bibliothèque de thèse, vol 109, 2011, 662 p.

SOCIETE FRANCAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (SFDE), *La prévention des risques naturels. Bilan et perspectives en droit national et en droit comparé*, actes du colloque national de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, Biarritz, 8 et 9 novembre 2007, sous la dir. De Serge SOUMASTRE, Paris, MEEDM (Ed.), 2007, 198 p.

WALINE Marcel, *Les mutations domaniales – Etudes des rapports des administrations publics à l'occasion de leurs domaines publics respectifs*, Paris, Jouve (Ed.), 1925, 205 p.

YOLKA Philippe, *La propriété publique : éléments pour une théorie*, Paris, L.G.D.J. (Ed.), 1997, 649 p.

1.1.2.3/ OUVRAGES NON JURIDIQUES

ASCHER William, HEFFRON John M., *Cultural Change and Persistence – New Perspectives on Development*, New York, Palgrave MacMillan (Ed.), 2010, 263 p.

BALNY Philippe, BETH Olivier, VERLHAC Éric, *Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain*, CONSEIL GENERAL DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION ET DES ESPACES RURAUX (CGAAER), CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGEDD) (Eds.), mai 2009, 49 p.

BARONCELLI (DE) Folco, *La Camargue de Baroncelli*, Nîmes, Notre-Dame (Ed.), 1988, 286 p.

BATTIAU-QUENEY Yvonne, CLUS-AUBY Christine, *Les Ateliers de l'EUCC-France, De la connaissance des systèmes littoraux à la gestion intégrée des zones côtières*, Paris, Union des océanographes de France (Ed.), 2010, 186 p.

BECK Ulrich, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Alto Aubier (Ed.), 2011, 521 p.

BENTHAM Jeremy, *An Introduction to Principles of Morals and Legislation (1789)*, Londres, The Athlone Press (Ed.), 1970, 343 p.

BERNARNOS Georges, *La Liberté pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard (Ed.), Collection Folio Essais, 1953, 256 p.

BOUZANQUET Gaston, NAUDOT Carle, *Objectifs croisés sur la Camargue*, Arles, Actes Sud (Ed.), avril 2010, 159 p.

CALAME Pierre, *Un territoire pour l'Homme*, la Tour d'Aigues, L'Aube (Ed.), Collection Monde en cours, 1994, 93 p.

CHASSAIN Roland, *Pour un plan de gestion du littoral camarguais - rapport de mission*, Paris, La Documentation française (Ed.), août 2010, 39 p.

CLUS-AUBY Christine, *La gestion de l'érosion des côtes : l'exemple aquitain*, Bordeaux, PUF (Ed.), 2003, 265 p.

COMMISSION DU LIVRE BLANC, *Défense et sécurité nationale : le livre blanc*, Paris, Odile Jacob (Ed.), Collection La Documentation française, juin 2008, 350 p.

CONSERVATOIRE DU LITTORAL, *Le Conservatoire du littoral face au changement climatique*, Paris, Bayard (Ed.), 2012, 50 p.

CONSERVATOIRE DU LITTORAL, *Chaud et froid sur le littoral - actes de l'atelier du 5 avril 2005*, Paris, Conservatoire du littoral (Ed.), 2005, 50 p.

DESCOLA Philippe, *Par-delà nature et culture*, Paris, Gallimard (Ed.), 2005, p. 623 p.

DESPLATS Christian, *Batailles en bord de mer – les défis de la protection du littoral*, Paris, Conservatoire du littoral (Ed.), février 2015, 268 p.

DIAMOND Jared, *Effondrement: Comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, Paris, Folio (Ed.), Collection Folio Essais, 2009, 896 p.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES OFFICIERS DE SAPEURS-POMPIERS (ENSOSP), ERDF, SDIS DE CHARENTE MARITIME et al., *Actes de la conférence internationale sur les submersions marines - La Rochelle les 10 et 11 octobre 2012 - Synthèse des présentations et débats*, Aix-en-Provence, ENSOSP (Ed.), 2013, 109 p.

ELLUL Jacques, *La Technique ou l'Enjeu du siècle*, Paris, Economica (Ed.), Collection classiques des sciences sociales, 2^{ème} réédition, 2008, 423 p.

FALQUE Max, *La politique du littoral aux Etats-Unis, Aménagement touristique et protection de l'environnement*, Paris, Ministère de l'urbanisme et du logement – Ministère du commerce extérieur et du tourisme (Ed.), octobre 1985, 91 p.

GLEYZE Jean-François, *Le risque*, Institut Géographique National – Laboratoire COGIT (Ed.), 2002, 256 p.

GROSVALET Philippe, *Les départements face au défi littoral, agir, animer, accompagner – Rapport final de la Mission Mer et Littoral, Département de Loire Atlantique*, Assemblée des départements de France (Ed.), juin 2014, 201 p.

KERVERN Georges-Yves, *Eléments fondamentaux des cindyniques*, Paris, Economica (Ed.), 1995, 112 p.

KERVERN Georges-Yves, RUBISE Patrick, *L'Archipel du danger*, Paris, Economica (Ed.), 1991, 460 p.

JOLY Eva, *La force qui nous manque*, Paris, Les Arènes (Ed.), 2007, 190 p.

LEFEBVRE Thierry, MONCORPS Sébastien (dir.), *Les espaces protégés français : une pluralité d'outils au service de la conservation de la biodiversité*, Paris, Comité français de l'UICN (Ed.), octobre 2010, 99 p.

LE GOFF Jacques, *Marchands et banquiers du Moyen Âge*, Paris, P.U.F. (Ed.), Collection Que sais-je ?, 9ème édition, 2001, 128 p.

LEVI-STRAUSS Claude :

- *La pensée sauvage*, Paris, Plon (Ed.), 1962, 391 p.
- *Tristes tropiques*, Paris, Plon (Ed.), 1955, 415 p.

MARCEL Odile, Littoral, *Les aventures du Conservatoire du littoral (1975-2013)*, Paris, Champ Vallon (Ed.), Collection L'environnement a une histoire, 2013, 317 p.

MASTERS D. Roger, *La philosophie politique de Rousseau*, Lyon, ENS (Ed.), Collection Theoria, 2002, 520 p.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE (MEDDE), *Vers la relocalisation des activités et des biens : cinq territoires en expérimentation, Actes du séminaire national de restitution du 30 juin 2015*, Paris, MEDDE (Ed.), 2015, 79 p., http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/AAPR_ActesSemininaire20150630_V20160205_cle01dc58.pdf

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER (MEEDDM), *La gestion du trait de côte*, Paris, Quae (Ed.), Collection Savoir Faire, 2010, 304 p.

NAESS Arne, RITHENBERG Davis, *Vers l'écologie profonde*, Wildproject Editions (Ed.), 2010, 319 p.

NOIVILLE Christine, *Du bon gouvernement des risques*, Paris, PUF (Ed.), 2003, 235 p.

OSTROM Elinor, *La gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Paris, Broché (Ed.), 2010, 300 p.

PASKOFF Roland, *Les littoraux, impacts des aménagements sur leur évolution*, Paris, Armand Colin (Ed.), 1998, 264 p.

PERETTI-WATEL Patrick, *La société du risque*, Paris, La Découverte (Ed.), Collection Repères, 2010, 128 p.

PROUDHON Pierre-Joseph, *Qu'est-ce que la propriété ?*, Paris, A. LACROIX, VERBOECKHOVEN & C (Ed.), 1867, 356 p.

PROVANSAL Mireille et al., *Le Rhône aval en 21 questions*, Lyon, GRAIE (Ed.), septembre 2012, 54 p.

REGION PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR, DREAL PACA, BRGM, *Instabilité des falaises côtières – Actes du colloque du 2 décembre 2010*, Marseille, Région PACA (Ed.), 2010, 92 p., http://littoral.aquitaine.fr/IMG/pdf/actes_definitifs_colloque.pdf

ROUSSEAU Jean-Jacques, *Œuvres complètes de Jean-Jacques Rousseau*, Paris, Dalibon (Ed.), 1846, 470 p.

SALOMON Jean-Noël, *Géomorphologie sous-marine et littorale*, Bordeaux, PUF (Ed.), 2008, 361 p.

SAY Jean-Baptiste, *Traité d'Economie Politique ou simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent ou se consomment les richesses – livre I*, Chicoumiti, Bibliothèque Paul-Emile-Boulet de l'Université de Québec (Ed.), Collection Les classiques des sciences sociales, 2002, 246 p., http://classiques.uqac.ca/classiques/say_jean_baptiste/traite_eco_pol/Traite_eco_pol_Livre_1.pdf

SERRAND Maud et al., *MISSEVA – Méthodologie d'évaluation de la vulnérabilité de la zone côtière du Languedoc-Roussillon face à la submersion marine : élaboration d'indicateurs de vulnérabilité socio-économiques et environnementaux – rapport final*, Orléans, BRGM (Ed.), 2013, 160 p.

SERRES Michel, *Le contrat naturel*, Paris, Flammarion (Ed.), 2009, 192 p.

SMITH Adam, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des Nations, livre IV : des systèmes d'économie politique (1776)*, Chicoutimi, Bibliothèque Paul-Emile-Boulet de l'Université de Québec (Ed.), Collection Les classiques des sciences sociales, 2002, 210 p., http://classiques.uqac.ca/classiques/Smith_adam/richeesse_des_nations/livre_4/richeesse_des_nations_4.pdf

SOLANS Henri, *L'économie politique mise à nu par la question sociale même*, Paris, L'Harmattan (Ed.), 2008, 384 p.

SOURIAC René (dir.), *Histoire de France 1750-1995, tome 2 : Société, culture*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail (Ed.), 1996, 324 p.

STONE Christopher, *Should trees have standing?*, Oxford, Oxford University Press (Ed.), 3ème édition, 2010, 264 p.

1.2/ THESES ET MEMOIRES

ARNAUD Aurélie, « *Valorisation de l'information dédiée aux évènements de territoire à risque, une application cartographique et géovisualisation de la couronne grenobloise* », Thèse de doctorat en géographie, Université Joseph Fourier, Grenoble, 2009, 538 p.

BELLENGER Claire, « *Histoire de l'assurance de dommages en France* », Thèse de doctorat en Droit, Mention Histoire du Droit, Université Panthéon Assas, 2011, 465 p.

BESSON Edith, « *Comparaison et perspectives de convergence des modèles britannique et français de protection des espaces naturels littoraux* », Mémoire de Licence 3 Section Politique Economique et Sociale, Université Pierre Mendès-France, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 2002, 193 f.

CALVET Fabrice, « *L'appréhension juridique du risque d'érosion côtière* », Thèse de droit public, Université de Perpignan Via Domitia, 2014, 766 p.

Mathilde DE CACQUERAY, « *La planification des espaces maritimes en France métropolitaine : un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral* », Thèse de géographie, Université de Bretagne Occidentale, 2012, 554 p.

GATANIOU Delphine, « *Etude de la perception sociale du recul stratégique face aux risques côtiers en Languedoc-Roussillon* », Mémoire de Master 2 Gestion des Littoraux et des Mers, Université Montpellier I, 2011, 324 f.

GEFFARD Olivier, « *Toxicité potentielle des sédiments marins et estuariens contaminés : évaluation chimique et biologique, biodisponibilité des contaminants sédimentaires* », Thèse de doctorat en écotoxicologie, Université Bordeaux I, 2001, 351 p.

GRAVIER Cécile, « *La commune et les inondations : mesures de prévention et responsabilités* », Mémoire de DESS Droit et gestion des collectivités territoriales, Université Aix-Marseille III, 2004, 104 f.

KNETSCH Jonas, « *Le droit de la responsabilité et les fonds d'indemnisation* », Thèse de doctorat en droit privé, 7 octobre 2011, Université Panthéon-Assas/Université de Cologne, 589 p.

LAMAU Pauline, « *La place de la victime dans le procès pénal* », Mémoire de Master 2 Recherche Droit pénal et sciences pénales, Université Panthéon-Assas, 2010, 140 f.

LOUVEAU Clément, *Caractériser le littoral et le rétro-littoral – le cas de la Charente-Maritime*, Mémoire Master 1 Sciences Pour l'Environnement - Spécialité Géographie Appliquée à la Gestion des Littoraux, Université de la Rochelle, 2015, 64 f.

MABILE Sébastien, « *Les Aires Marines Protégées en Méditerranée : outils d'un développement durable* », Thèse de doctorat en droit public, 22 juin 2004, Université Aix-Marseille III, 483 p.

MORLET Lydia, « *L'influence de l'assurance accidents corporels sur le droit privé de l'indemnisation* », Thèse de doctorat en droit privé, 2003, Université du Maine, 564 p.

MULOT Vanessa, « *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques* », Thèse de doctorat en droit public, 2015, Université Aix-Marseille, 404 p.

RIPERT Cécile, « *Essai d'une nouvelle détermination des responsabilités des constructeurs en matière de risques du sol : l'influence de la technique* », Thèse de doctorat en droit privé, 2008, Université du Sud Toulon Var, 471 p.

SAMAT Olivier, « *Efficacité et impact des ouvrages en enrochement sur les plages microtidales – le cas du Languedoc et du delta du Rhône* », Thèse de doctorat en géographie, 2007, Université Aix-Marseille I, 342 p.

SAUGEZ Hélène, « *L'affectation des biens à l'utilité publique. Contribution à la théorie générale du domaine public* », Thèse de doctorat en droit public, 1^{er} juin 2012, Université d'Orléans, 440 p.

TIZAOUI Malika, « *La protection des espaces naturels remarquables de la Côte d'Azur (L'article L146-6 du code de l'urbanisme)* », Mémoire de DEA Droit de l'Environnement, 2000, Université du Littoral Côte d'Opale, 54 p.

TRAVARD Jérôme, « *La victime et la puissance publique* », Thèse de doctorat en droit public, 2008, Université Lyon III, 789 p.

VIDAL Bertrand, « *Les représentations collectives de l'évènement catastrophe : étude sociologique sur les peurs contemporaines* », Thèse de sociologie, 2012, Université Montpellier III, 564 p.

VIENOT Raphaëlle, « *La politique de prévention des risques d'inondation à l'épreuve du développement local : le face à face des acteurs* », Mémoire de DESS Droit et administration des collectivités territoriales, Université Aix-Marseille III, 1997, 159 f.

1.3/ RAPPORTS, ETUDES, DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

ALLOUCHE Aurélien, NICOLAS Laurence, *Adaptation aux changements globaux dans la réserve de biosphère Camargue Grand Delta (CAMADAPT)*, MEDDE (Ed.), 2014, 176 p.

ANDRE Camille, SAUBOUA Paul, REY-VALETTE Hélène, SCHAUNER Gaëlle, *Quelles stratégies d'adaptation des territoires littoraux à la montée du niveau de la mer ? Modalités de mise en œuvre et de financement de la relocalisation des activités et des biens (SOLTER)*, EID Méditerranée, UMR LAMETA, Syndicat Mixte de la Baie de Somme (Eds.), novembre 2014, 44 p.

ANZIANI Alain, *Xynthia : les leçons d'une catastrophe – rapport d'information au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia*, Doc. parl. S., n°554, 10 juin 2010, 100 p.

ANZIANI Alain, BETEILLE Laurent, *Responsabilité civile : des évolutions nécessaires - rapport d'information au nom du groupe de travail sur la responsabilité civile de la commission des lois du Sénat*, Doc. parl. S., 15 juillet 2009, [en ligne – consulté le 12 septembre 2013], <http://www.senat.fr/noticerap/2008/r08-558-notice.html>

ARTELIA, STRATYS, *Changement climatique et stratégie à long terme du Conservatoire du littoral – Rapport prospective*, Conservatoire du littoral (Ed.), décembre 2011, 110 p.

AUKEN Margrete, *Rapport concernant l'impact de l'urbanisation extensive en Espagne sur les droits individuels des citoyens européens, l'environnement et l'application du droit communautaire, sur la base des pétitions reçues*, Parlement européen (Ed.), n°2008/2248(INI), 20 février 2009, 35 p.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0082+0+DOC+PDF+V0//FR>

BADRE Michel, MARTIN Xavier, DIMITROV Christo, MAZIERE Brigitte, GRELU Jacques, LAZERGUES Roland, JULLIEN Bernard, *Urbanisation derrière les digues - rapport complémentaire au rapport du 10 juin 2005*, MEDDE (Ed.), 22 sept. 2006, 27 p.

BORDAS James, *Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, sur le projet de loi modifiant la loi n°84-640 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives*, Doc. parl. S., n°354, 2000, 120 p.

BOTTOLIER-DEPOIS François, *Fiche de lecture : Gouvernance des biens communs - Elinor Ostrom*, HEC Paris - Observatoire du Management Alternatif (Ed.), mai 2012, 19 p., http://appli6.hec.fr/amo/Public/Files/Docs/285_fr.pdf

BOUDIE Florent, *Avis fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire du projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement accéléré, portant nouvelle organisation territoriale de la République*, Doc. parl. AN., n°2529, 4 février 2015, 139 p.

BRAVARD Jean-Paul, Cabinet DE CASTELNAU, *Etude historique et juridique sur les digues orphelines du Haut-Rhône*, Syndicat du Haut-Rhône (Ed.), décembre 2013 (réactualisation en janvier 2015), 166 p., http://www.planrhone.fr/data/Files/Inondations/2_entrees_territoriales/rhone_amont/15_01_07_livrable_final_SHR_modif_JPB_PK.pdf

BRAYE Dominique, NEGRE Louis, SIDO Bruno, DUBOIS Daniel, *Rapport fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement*, Doc. parl. S., n°552, 9 juillet 2009, 579 p.

CALVET François, MANABLE Christian, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur Xynthia 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires*, Doc. parl. S., n° 536, 2015, 94 p.

CATALIOTTI-VALDINA Dominique, MICHEL Patrick, DANIEL Boris, *Enjeux du Secteur Potentiellement Exploitable en Sable au large du golfe du Lion (ESPEXS) – synthèse*, Montpellier, Egis Eau (Ed.), juillet 2014, 91 p.

CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION (CEPRI) :

- *La prise en compte du risque d'inondation dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT)*, CEPRI (Ed.), 2013, 74 p., http://www.cepri.net/tl_files/pdf/reglementation_digues/GUIDE%20SCOT.pdf
- *La gestion des digues de protection contre les inondations*, CEPRI (Ed.), 2011, 60 p., http://www.cepri.net/tl_files/pdf/rappgestdigues.pdf

- *Un logement « zéro dommage » face au risque inondation, est-ce possible ?*, CEPRI (Ed.), novembre 2009, 55 p., http://www.cepri.net/tl_files/pdf/ceprilogementzerodommage.pdf
- *Les digues de protection contre les inondations – la mise en œuvre de la réglementation issue du décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007*, CEPRI (Ed.), mars 2010, 84 p., http://www.cepri.net/tl_files/pdf/CEPRI-guide-reglementation-digues-2010.pdf

CHAUVELON Philippe (coord.), *Gestion Intégrée d'une Zone humide littorale méditerranéenne aménagée : contraintes, limites et perspectives pour l'île de CAMargue (GIZCAM) - Rapport final*, Arles, TOUR DU VALAT, MEEDAT (Ed.), août 2009, 84 p., http://www1.liteau.net/uploads/projet_documents/LITEAU_II_2005_Chauvelon_Rapport_Scientifique.pdf

CLUS-AUBY Christine, PASKOFF Roland, VERGER François, *Impact du changement climatique sur le patrimoine du Conservatoire du littoral – Scénarios d'érosion et de submersion à l'horizon 2100 – Synthèse*, Paris, Conservatoire du littoral (Ed.), 2004, 43 p.

COMITE DE SUIVI DE LA STRATEGIE NATIONALE DE GESTION DU TRAIT DE COTE, *40 mesures pour l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique et à la gestion intégrée du trait de côte*, Paris, MEDDE (Ed.), octobre 2015, 28 p., http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_du_Comite_National_de_Suivi-octobre_2015-V4.pdf

COMITE POUR LES ACTIVITES DU CONSEIL DE L'EUROPE EN MATIERE DE DIVERSITE BIOLOGIQUE ET PAYSAGERE (CO-DBP), *Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières et code de conduite européen des zones côtières*, 13 juillet 1999, CM (99)87F.

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGDD), *Le littoral : chiffres-clés*, Paris, CGDD (Ed.), janvier 2011, 35 p.

COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE (CGSP), *Quelle France dans dix ans ? Restaurer la confiance dans le modèle républicain – rapport thématique,* Paris, CGSP (Ed.), juin 2014, 41 p., http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/partieb_modele_republicain_final_23062014.pdf

COMMISSION EUROPEENNE :

- *Fonds de solidarité de l'Union européenne – rapport annuel pour 2009,* Bruxelles, Commission européenne (Ed.), 23 mars 2011, 12 p.
- *Vivre avec l'érosion côtière en Europe : espaces et sédiments pour un développement durable – bilan et recommandations du projet EuroSION,* Bruxelles, Commission européenne (Ed.), 10 mai 2004 [en ligne – consulté le 15 avril 2015], 56 p., http://www.euroSION.org/reports-online/part1_fr

COMMISSION OSPAR POUR LA PROTECTION DU MILIEU MARIN DE L'ATLANTIQUE DU NORD-EST, *Bilan de santé 2000,* Londres, Commission OSPAR (Ed.), 2000, 108 p.

COMITE DE LA PREVENTION ET DE LA PRECAUTION, *Avis du Comité de la Prévention et de la Précaution : Adaptation aux changements climatiques – Acceptabilité et gouvernance des risques,* Paris, MEDDE (Ed.), juin 2013, 36 p.

CONSEIL D'ETAT :

- *L'eau et son droit – Rapport public,* Paris, La Documentation française (Ed.), 2010, 582 p.
- *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public,* Paris, La Documentation française (Ed.), 2005, 399 p.

CONSEIL GENERAL DES ALPES DE HAUTE-PROVENCE, *Schéma routier départemental,* CG 04 (Ed.), 7 novembre 2006, 113 p.

CONSEIL REGIONAL PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR, *Prendre en compte les risques naturels majeurs pour permettre le développement durable des territoires, guide à l'usage des élus,* Marseille, Conseil Régional PACA (Ed.), 31 p.

CONSORTIUM BAZAR URBAIN, BURGEAP, CONSEIL GENERAL DE L'HERAULT, TEKHNE, UNIVERSITE AIX-MARSEILLE, *Observation de la recherche sur la prise en compte de l'adaptation aux changements climatiques dans l'urbanisme – préconisations*, ADEME (Ed.), juillet 2014, 26 p.

COUR DE CASSATION :

- *Le risque - Rapport annuel 2011*, Paris, La Documentation française (Ed.), 2012, 564 p.
- *Rapport du groupe de travail de la Cour de Cassation sur l'avant-projet de réforme du droit des obligations et de la prescription*, 15 juin 2007, [en ligne – consulté le 12 septembre 2013], http://www.courdecassation.fr/institution_1/autres_publications_discours_2039/discours_2202/travail_cour_10699.html#
- *Rapport annuel de la Cour de Cassation – La responsabilité*, Paris, La Documentation française (Ed.), avril 2003, 731 p.

COUR DES COMPTES, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var - Rapport public thématique*, Paris, La Documentation Française (Ed.), juillet 2012, 305 p.

COUSIN Alain, *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales*, Paris, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (Ed.), 2011, 60 p.

DAILLY Etienne, *Avis présenté au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale sur le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement*, Doc. parl. S., n°2, 1994, 40 p.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DES ALPES DE HAUTE-PROVENCE, *Les travaux d'urgence sur les cours d'eau des Alpes de Haute-Provence - aide pour la mise au point de leur instruction administrative, éléments de doctrine*, DDT AHP (Ed.), novembre 2010, 42 p.

DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT DU LANGUEDOC-ROUSSILLON (DREAL LR), *Document de cadrage préalable des études d'impact relatives aux opérations côtières de protection du littoral sableux du Languedoc Roussillon*, Montpellier, DREAL LR (Ed.), juillet 2011, 199 p.

DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT RHONE-ALPES, *Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI) 2016-2021 du Bassin Rhône Méditerranée, vol. 1 : parties communes au bassin Rhône Méditerranée*, DREAL RA (Ed.), 2015, 115 p.

DUSSOPT Olivier, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n°2529 adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, Doc. parl. AN., n°2553, tome I, 5 février 2015, 697 p.*, www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2553-t1.asp

ECKERT Christian, *Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 (n°1395), Doc. parl. AN., n°1428, 10 octobre 2013, 55 p.*, [en ligne – consulté le 20 janvier 2014], <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/budget/plf2014/b1428-tIII-a13.pdf>

ECOSPHERE, *La trame verte et bleue dans les SCOT et les PLU – guide technique*, 2011, DREAL BOURGOGNE, CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE (Ed.), 57 p., http://www.nord-pas-de-calais.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/guide_tvb_bourgogne_scot-plu.pdf.

ENTENTE INTERDEPARTEMENTALE POUR LA DEMOUSTICATION DU LITTORAL MEDITERRANEEN (EID), *Etat des lieux sur le recul stratégique – phase 1 : définition CPER 2007-2013 – Module 2 : stratégies d'adaptation*, Montpellier, EID (Ed.), juin 2010, 23 p.

ENTENTE INTERDEPARTEMENTALE POUR LA DEMOUSTICATION DU LITTORAL MEDITERRANEEN (EID), PARC NATUREL REGIONAL DE CAMARGUE (PNRC), *Etude de définition des enjeux de protection du littoral sableux – phase C : définition des modes de gestion*, Montpellier, EID (Ed.), décembre 2006, 31 p.

FAUCHON Pierre :

- *Rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi relative à la définition des délits non intentionnels, Doc. parl. S., n°391, 7 juin 2000, 30 p., [en ligne – consulté le 26 août 2014], <http://www.senat.fr/rap/99-391.html>*
- *Rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi relative à la définition des délits non intentionnels, Doc. parl. S., n° 177, 20 janvier 2000, 193 p., [en ligne – consulté le 25 août 2014], <http://www.senat.fr/rap/99-177.html>*

FRANCOIS Philippe, *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, sur le projet de loi d'orientation sur la forêt, Doc. parl. S., n°191, 2001.*

GARIDOU Elodie, CATALIOTTI Dominique, *Enjeux du Secteur Potentiellement Exploitable en Sable au large du Golfe du Lion (ESPEXS Golfe du Lion) - volet vocations et réglementations*, Montpellier, Egis Eau (Ed.), janvier 2013, 37 p.

GIP Littoral Aquitain, *Relocalisation des biens et activités en Aquitaine : propositions innovantes - séminaire de restitution national de l'appel à projet*, Paris, GIP Littoral Aquitain (Ed.), juin 2015, 2 p., http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Sequence1_COTE_AQUITAINE_1-5_Resume_non_technique_des_propositions_VF_cle02bca7.pdf

GOVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE :

- *Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs - Annexe au projet de loi de finances pour 2015*, République Française (Ed.), 2015, 68 p., http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicque/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/jaunes/jaune2015_risques_naturels.pdf
- *Résumé du rapport du Gouvernement au Parlement portant bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral*, Paris, La Documentation Française (Ed.), septembre 2007, 127 p., <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000695.pdf>

- *La gestion du régime légal d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles - Rapport présenté par le gouvernement au parlement, en application de l'article 88 de la loi n°96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, Paris, La documentation française (Ed.), 1997, 46 p., <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984001446/0001.pdf>

GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL D'EXPERTS SUR LE CLIMAT (GIEC) – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC) :

- *Summary for Policymakers. In: IPCC, Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge & New-York, Cambridge University Press (Ed.), 2013, 27 p.
- *Rapport de synthèse – Bilan 2007 des changements climatiques, contribution des groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport*, Genève, GIEC (Ed.), 2007, 103 p.
- *Rapport de synthèse – Résumés à l'intention des décideurs et résumés techniques – Bilan 2011 des changements climatiques : les éléments scientifiques*, Cambridge, Cambridge University Press (Ed.), 2001, 91 p.

GIRAN Jean-Pierre, *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi n°2347, relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins*, Doc. parl. AN., n°2687, 2005, 155 p.

GUENNOC Pol, IDIER Déborah, LENOTRE Nicole, et al., *Evaluation des stocks sédimentaires dans le golfe du Lion – phase B : synthèse des données sur les ateliers potentiellement exploitables. Partie II : analyse des données – rapport final*, BRGM (Ed.), 2004, 117 p.

HERVIAUX Odette, BIZET Jean, *Rapport d'information sur la loi littoral fait, au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire - Plaidoyer pour une décentralisation de la loi littoral : un retour aux sources – Doc.parl. S., n°297, 21 janvier 2014, 114 p.*, <http://www.senat.fr/rap/r13-297/r13-2971.pdf>

HYEST Jean-Jacques, VANDIERENDONCK René :

- *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et de l'administration générale sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée Nationale après engagement de la procédure accélérée, portant nouvelle organisation territoriale de la République - Doc. parl. S., n°450, 13 mai 2015, 394 p., www.senat.fr/rap/114-450-1/114-450-11.pdf*
- *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République - Doc. parl. S., n° 174, 10 décembre 2014, 797 p.*

HYEST Jean-Jacques, PORTELLI Hugues, YUNG Richard, *Rapport d'information « pour un droit de la prescription moderne et cohérent » fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale par la mission d'information sur le régime des prescriptions civiles et pénales - Doc. parl. S., n°338, 2007, 145 p.*

INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE POUR L'EXPLOITATION DE LA MER (IFREMER), *Dragages et environnement marin – état des connaissances, Nantes, IFREMER (Ed.), 1999, 223 p.*

INSTITUT NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL ET DES RISQUES (INERIS), *Rapport d'étude – Impacts du changement climatique sur la stabilité des versants, INERIS (Ed.), novembre 2013, 42 p.*

INSPECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT (IGE), CONSEIL GENERAL DU GENIE RURAL, DES EAUX ET DES FORETS (CG GREF), CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES (CG PC), *Rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement, La contribution des départements à la politique de protection des espaces naturels, MEDD (Ed.), 5 mars 2003, 97 p.*

INSPECTION GENERALE DES FINANCES, CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES, INSPECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT, *Rapport particulier sur les régimes « catnat » dans une vingtaine de pays étrangers, MTETM (Ed.), septembre 2005, 30 p.*

JOUZEL Jean et al., *Le climat de la France au XXIème siècle – changement climatique et niveau de la mer : de la planète aux côtes françaises*, Paris, MEDDE (Ed.), vol. 5, 2015, 68 p.

LAMBERT Alain, *Rapport fait au nom de la commission des finances du Sénat - Doc. parl. S.*, n°270, 1996, www.senat.fr/rap/195-270-1-2/195-270-1-2.html

LAMBERT-HABIB Marie-Laure (coord.), **AFFRE Laurence**, **ALLOUCHE Aurélien**, **LAFFONT-SCHWOB Isabelle**, **NICOLAS Laurence**, **SABATIER François**, *Vulnérabilité des systèmes littoraux d'une Grande Agglomération Méditerranéenne (VuLiGAM)- Rapport final*, Aix-en-Provence, CEJU, CEREGE, IMEP, RESSOURCES (Eds.), juillet 2011, 99 p.

LAROUSSINIE Olivier, **JAEGER Isabelle**, **LEGRAND Marie**, **BŒUF Gilles**, **DELANNOY Emmanuel**, *Rapport sur la préfiguration de l'Agence française pour la biodiversité*, Paris, MEDDE (Ed.), juin 2015, 36 p., <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport-AFB.pdf>

LEGRAND Jean-François, *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan, sur le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement - Doc. parl. S.*, n°4, 1994.

LEONARD Jean-Louis, *Rapport d'information présenté pour la mission d'information sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia*, Paris, Assemblée Nationale (Ed.), juillet 2000, 487 p.

LE PENSEC Louis, *Vers de nouveaux rivages – sur la refondation du Conservatoire du littoral*, Paris, La Documentation Française (Ed.), Collection des Documents Officiels, juillet 2001, 207 p.

LESAGE Michel, *Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France*, MEDDE (Ed.), juin 2013, 215 p., http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/13138_rapport_lesage.pdf

LEVRAULT Anne-Marie et al., *Evaluation de la politique de l'eau – rapport rendu pour le compte du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), de l'Inspection générale des finances (IGF), de l'Inspection générale de l'administration (IGA), du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) et de l'Université Paris Diderot*, MEDDE (Ed.), juin 2013, 131 p.

MARITON Hervé, *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 – annexe n°13 : écologie, développement et mobilité durables – prévention des risques – conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer - Doc. parl. AN., n°1428, 2013, 55 p.*

MATHOT Philippe, MARIANI Thierry, *Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier - Doc. parl. AN., n°1641, 1994, 136 p., www.assemblee-nationale.fr/rap-enq/r10-1641-1.asp*

MIQUEL Gérard, *Rapport au nom de la commission des finances du Sénat – Projet de loi de finances 2014 - Mission « écologie, développement et mobilité durables » et compte d'affectation spéciale « aides à l'acquisition de véhicules propres » - Doc. parl. S., 2013, www.senat.fr/commission/fin/pjlf2014/np/np10a/np10a10.html*

MINISTERE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS (MVJP), *Les chiffres clés du sport*, MVJP (Ed.), 2015, 14 p., http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/chiffres-cles_du_sport_2015.pdf

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT (MATE), *La défense des côtes contre l'érosion marine*, MATE (Ed.), 1998, 142 p.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DU TRANSPORT ET DU LOGEMENT (MEDDTL), *Plan national d'adaptation au changement climatique 2011-2015*, METL (Ed.), 2011, 187 p.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE (MEDDE) :

- *Communiqué de presse - Actions menées par l'Etat à la suite de Xynthia*, MEDDE (Ed.), mars 2015, 14 p., [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/150302_Presse_Bilan_Xynthia_vf\(1\).pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/150302_Presse_Bilan_Xynthia_vf(1).pdf)
- *Foire aux questions – loi MAPTAM et compétence GEMAPI – version projet*, MEDDE (Ed.), 2014, 47 p., http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/docs/gemapi/20140828_FAQ_GEMAPI_V2.pdf
- *Stratégie Nationale de Gestion des Risques d'Inondation (SNGRI)*, MEDDE (Ed.), mai 2014, 22 p.
- *Vers la relocalisation des activités et des biens, 5 territoires en expérimentation, Actes du séminaire national à mi-parcours*, MEDDE (Ed.), mai 2014, 67 p.
- *Risques côtiers : quels outils et quelle stratégie d'aménagement pour les territoires littoraux ? – compte-rendu de l'atelier n°7, Assises nationales des risques naturels, 2 et 3 décembre 2013*, MEDDE (Ed.), 2013, 31 p.
- *Vers la relocalisation des activités et des biens, 5 territoires en expérimentation, Séminaire national de lancement du 14 février 2013*, MEDDE (Ed.), février 2013, 35 p.
- *Programme Risques, Décisions et Territoires, appel à proposition de recherche 2013, La résilience des territoires face aux risques dans un contexte de nouvelles approches de gestion et de risques émergents*, MEDDE (Ed.), janvier 2013, 17 p.
- *L'observatoire national des risques naturels (ORVN)*, MEDDE (Ed.), novembre 2012, 4 p.
- *La résilience des territoires soumis aux risques naturels et technologiques*, MEDDE (Ed.), novembre 2012, 4 p.
- *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte*, MEDDE (Ed.), juin 2012, 19 p.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER (MEEDDM), *A l'interface entre terre et mer : la gestion du trait de côte*, Paris, MEEDDM (Ed.), 2009, 32 p.

MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT (METL) :

- *Le schéma de cohérence territorial (SCOT), un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire – guide pratique à l'attention des élus*, METL (Ed.), juin 2013, 148 p.
- *SCOT et dynamiques de territoire au 1^{er} janvier 2013*, METL (Ed.), 2013, 8 p.

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, *Répertoire des archives nationales*, 2010 [en ligne – consulté le 3 décembre 2014], <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/19950346-2.pdf>

MINISTERE DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT, *Les domaines publics et privé des collectivités publiques*, Service Technique de l'Urbanisme (Ed.), 1983, 127 p.

NEGRE Louis, *Rapport fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi de M. Pierre-Yves COLLOMBAT et plusieurs de ses collègues, relative à la prévention des inondations et à la protection contre celles-ci - Doc. parl. S., n°144*, 13 novembre 2013, 121 p.

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA MER ET DU LITTORAL (ONML), *Les données clés de la mer et du littoral : synthèse des fiches thématiques de l'observatoire*, ONML (Ed.), 2014, 59 p.

PARC NATUREL REGIONAL DE CAMARGUE (PNRC), *Le Parc de Camargue en chiffres*, Arles, PNRC (Ed.), 2015, 18 p., http://www.parc-camargue.fr/newsletter/Chiffres_Cles.pdf

PARLEMENT EUROPEEN – COMMISSION DES PETITIONS, *Document de travail sur les délibérations du groupe de travail sur les droits de la propriété espagnols et la "Ley de Costas" de 1988, incluant une mission d'enquête en Espagne les 21 et 22 mars 2013*, n° PE510.751v04-00, 19 septembre 2013, 34 p., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONGML%2BCOMPARL%2BPE-510.751%2B04%2BDOC%2BWORD%2BV0%2F%2FFR>

PITIE Christian, SOULIE Marie-Christine, *Rapport n°008933-02 rendu pour le CGEDD relatif à la coordination de la labellisation des PAPI/PSR et de la délivrance des autorisations environnementales nécessaires*, MEDDE (Ed.), janvier 2015, 44 p.

PREFET COORDONNATEUR DE BASSIN RHONE MEDITERRANEE, COMITE DE BASSIN THONE MEDITERRANEE, *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) 2016-2021*, 2015, 507 p., <http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/docs/sdage2016/docs-officiels/20151221-SDAGE-RMed-2016-2021.pdf>

PREFET COORDONNATEUR DE BASSIN RHONE-MEDITERRANEE, *Compte-rendu de la réunion de lancement de la mission d'appui technique*, Lyon, 22 décembre 2014, 11 p. <http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/docs/gemapi/reunions/20141124-CR-MissionAppui.pdf>).

PRIEUR Michel, *Principes éthiques pour la réduction des risques de catastrophes et la résilience des personnes*, Strasbourg, Conseil de l'Europe (Ed.), février 2012, 37 p.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT (PNUE), PLAN D'ACTION POUR LA MEDITERRANEE (PAM), PLAN BLEU, *Dossier sur le tourisme et le développement durable en Méditerranée, Série des rapports techniques du PAM*, n°159, Athènes, PNUE/PAM (Ed.), 2005, 104 p.

REGION PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR, *Stratégie régionale de la mer et du littoral*, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Ed.), octobre 2012, 82 p.

RETAILLEAU Bruno, *Rapport fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine - Doc. parl. S.*, n°454, 112 p.

RICHER Jean, *La prémonition d'Antioche, Projet d'adaptation territoriale au changement climatique dans la partie nord de la Charente-Maritime*, École de Chaillot, École des Ponts ParisTech, Cité de l'architecture et du patrimoine (Eds.), 2014, 54 p.

ROHAN (DE) Josselin, *Rapport au nom de la commission des affaires économiques et du plan, sur le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale, après déclaration d'urgence, relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral - Doc. parl. AN.*, n° 191, 1985.

SYNDICAT MIXTE INTERREGIONAL D'AMENAGEMENT DES DIGUES DU DELTA DU RHONE ET DE LA MER (SYMADREM), *Programme de sécurisation des ouvrages de protection contre les crues du Rhône du barrage de Vallabrègues à la Mer*, Arles, SYMADREM (Ed.), 2015, 488 p.

SYNDICAT MIXTE SCOT LITTORAL SUD, AGENCE D'URBANISME CATALANE, *SCOT Littoral Sud, Etat initial de l'environnement et diagnostic socio-économique du chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer : situation existante et perspectives d'évolution*, Syndicat Mixte du SCOT Littoral Sud, Agence d'Urbanisme Catalane (Eds.), 2014, 249 p .

SYNDICAT MIXTE SCOT PROVENCE MEDITERRANEE (SMSPM), AU[dat] :

- *SCOT Provence Méditerranée : Rapport de présentation*, SMSPM, AU[dat] (Eds.), 2009, 371 p.
- *SCOT Provence Méditerranée : Plan d'Aménagement et de Développement Durable*, SMSPM, AU[dat] (Eds.), 2009, 53 p.
- *SCOT Provence Méditerranée : Document d'Orientations Générales*, SMSPM, AU[dat] (Eds.), 2009, 75 p.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNISDR):

- *Terminologie pour la prévention des risques de catastrophes*, Genève, Nations Unies (Ed.), 2009, 34 p.
- *Hyogo Framework for Action 2005-2015 – Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*, Genève, Nations Unies (Ed.), 2005, 22 p.

VANDIERENDONCK René :

- *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée Nationale, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles - Doc. parl. S., n°859, tome I, 19 septembre 2013, 245 p.*
- *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles - Doc. parl. S., n°580, 15 mai 2013, 554 p.*

VINCHON Charlotte, IDIER Déborah, GARCIN Manuel, BALOUIN Yann, AUBIE Sandrine, CLOSSET Luc et al., *Response of the Coastline to Climate change – Specific Report for the RESPONSE Project LIFE-Environment program: evolution of coastal risk (erosion and marine flooding) for the Aquitaine and Languedoc-Roussillon pilot regions – final report*, Orléans, BRGM (Ed.), 2006, 153 p.

1.4/ COLLOQUES

ASSOCIATION DES JEUNES CHERCHEURS DU RESEAU DROIT SCIENCES ET TECHNIQUES, « *Révolution scientifique, révolution juridique : vers une fondamentalisation du droit de l'environnement ?* », Colloque du 25 janvier 2013, Aix-en-Provence.

CONSERVATOIRE DU LITTORAL :

- « *Retours sur investissement : la contribution des espaces naturels littoraux à l'économie des territoires* », Colloque des 22 et 23 janvier 2014, La Rochelle.
- « *Le littoral face au changement climatique : subir ou s'adapter ? L'approche du Conservatoire du littoral* », Colloque des 5 et 6 décembre 2012, Montpellier.

CENTRE DE VALORISATION DES RESSOURCES HUMAINES D'AIX-EN-PROVENCE (CVRH), « *Vers une gestion durable du littoral – module 2 : la prise en compte des risques littoraux* », Stage de formation, 20-22 mars 2013, Aix-en-Provence.

GRENOBLE POLE EUROPEEN UNIVERSITAIRE ET SCIENTIFIQUE (GPEUS), « *Séminaire International de Recherche sur la Montagne* », Séminaire du 4 au 7 juin 2000, Autrans.

INSTITUT D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT REGIONAL, « *La loi ALUR mise en perspective* », Colloque du 5 juin 2014, Aix-en-Provence.

LABORATOIRE LETG-NANTES-GEOLITTOMER, « *Risques littoraux et maritimes* », Colloque du 7 juin 2013, Nantes.

LABORATOIRE INTERDISCIPLINAIRE ENVIRONNEMENT ET URBANISME (LIEU), « *Responsabilités locales et risques littoraux* », Journée d'étude du 3 avril 2015, Aix-en-Provence.

PREFECTURE MARITIME DE LA MEDITERRANEE, PREFECTURE DE LA REGION PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR, « *Assises de la mer et du littoral, Atelier territorial « PACA/ Languedoc Roussillon »* », 21 mai 2013, Arles.

REGION PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR, DREAL PACA, BRGM, « *Instabilité des falaises côtières* », Colloque du 2 décembre 2010, Marseille.

RESEAU DES JEUNES CHERCHEURS EN FONCIER (RCJF), « *Les propriétaires publics : des propriétaires fonciers comme les autres ?* », Colloque du 14 novembre 2014, Avignon.

2/ PERIODIQUES

2.1/ ARTICLES JURIDIQUES

AKAM AKAM André, « La loi et la conscience dans l'office du juge », *Revue de l'ERSUMA* [En ligne – consultée le 29 octobre 2014], juin 2012, n°1.

ALBERT Nathalie :

- « Le dommage causé à soi-même : point de vue publiciste », *Resp. civ. et assur.*, mars 2010, n°3, dossier 13.
- « Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics – Champ d'application et fondements », *J.-CL. Collectivités territoriales*, fasc. 930, 21 août 2008.

ALPI Noël-François, TILLOY Céline, « Responsabilité civile – Responsabilité du fait des choses », *J.-CL. Encyclopédie des Huissiers de Justice*, V°, Responsabilité civile, fasc. 30, 15 octobre 2002.

ATIAS Christian, « Crise de la motivation judiciaire ? », in COUR DE CASSATION, *Droit et technique de cassation – actes du colloque du 17 mai 2005*, Paris, 2005, http://www.courdecassation.fr/venements_23/colloques_activites_formation_4/2005_2033/intervention_m._atias_1_8108.html

AUBY Jean-Bernard, « Le droit administratif dans la société du risque, quelques réflexions », in CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public*, Paris, La Documentation française (Ed.), 2005, p. 351-357.

AUBY Jean-Marie, « Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration », *EDCE*, 1958, n°12, p. 35-57.

AUZON (D') Sophie, « Des compétences transférées pour la prévention des inondations, mais sans les moyens financiers », *Le Moniteur*, [en ligne – consulté le 9 avril 2015], 9 avril 2015, <http://www.lemoniteur.fr/article/didier-seban-des-competences-transferees-pour-la-prevention-des-inondations-mais-sans-les-moyens-fin-28229950>

BAILLEUL David, « La règle Nul ne peut invoquer sa propre turpitude en droit administratif », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Etranger*, 1er sept. 2010, n°5, p. 1235.

BARALLE, Jean-Pierre, « Maîtrise de l'urbanisation autour des installations dangereuses », *J.-CL. Environnement et Développement Durable*, fasc. 4035, 15 janvier 2009.

BAUDOT Oswald, « Harangue à tous les magistrats qui débutent – 1974 », discours repris dans l'article d'Alice PEZARD, « L'éthique du juge », *Les Petites Affiches*, 1995, n° 113, p.12-14.

BECET Jean-Marie :

- « Faut-il décentraliser la loi littoral ? », *Le Droit Maritime Français*, 2014, n°764.
- « Les digues et le droit », *Environnement étude*, 6 décembre 2010, n°49, p. 37-40.

BELMOKHTAR Zakia, « La responsabilité pénale des personnes morales » [En ligne – consulté le 29 août 2014], *Infostat Justice*, mai 2005, n°82, <http://www.justice.gouv.fr/budget-et-statistiques-10054/infostats-justice-10057/infostat-n-82-11853.html>.

BENILLOUCHE Mikaël, « La faute et les délits non intentionnels », [En ligne – consulté le 29 août 2014], <http://www.prepa-isp.fr/wp-content/annales/1-enm/penal/2012.pdf>

BERLIERE Jean-Marc, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'Etat ? », *Criminocorpus* [En ligne – consulté le 12 août 2014], 1er janvier 2009, <https://criminocorpus.revues.org/259> .

BERTHIER Laurent, « L'évolution de la présomption de faute dans le contentieux de la responsabilité administrative », *Droit Administratif*, avril 2013, n°4, étude 7.

BERTOLASO Sabine, « Responsabilité du fait des choses – modes d'exonération », *J.-CL. Resp. civ. et ass.*, fasc. 150-60, 22 octobre 2012.

BIGLIONE Franck, « L'indemnisation des restrictions légales au droit de propriété en droit constitutionnel français », in ICREI (INTERNATIONAL CENTER FOR RESEARCH ON ENVIRONMENTAL ISSUES), *Actes de la conférence « Droits de propriété et environnement »*, Aix-en-Provence, 27, 28 et 29 juin 1996, Paris, Dalloz (Ed.), collection Thèmes et commentaires, 1996, p. 65-70.

BILLET Philippe, « Les dispositifs d'intervention en vue de la réduction de l'exposition aux risques naturels et de la réparation des dommages liés à ces risques », in SOCIETE FRANCAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (SFDE), *La prévention des risques naturels. Bilan et perspectives en droit national et en droit comparé - actes du colloque national de la Société Française pour le Droit de l'Environnement*, Biarritz, 8 et 9 novembre 2007, sous la dir. De Serge SOUMASTRE, Paris, MEEDM (Ed.), 2007, p. 19-26.

BLOCH Laurent, « Préjudices corporels : de l'imagination des plaideurs à l'empathie du juge », *Responsabilité civile et assurances*, janvier 2013, n°1, alerte 1.

BORDEREAUX Laurent, « Le décret relatif aux espaces remarquables du littoral enfin publié », *La Semaine Juridique Administration et Collectivités Territoriales*, avril 2004, n°16, p. 565.

BORE Louis, « Action publique et action civile – Action civile exercée devant les tribunaux répressifs – Généralités », *J.-CL. Procédure pénale*, fasc. 20, 15 février 2005.

BOUILLANE DE LACOSTE (DE), « Pourvoi en cassation – Ouverture à Cassation – Violation de la loi de fond », *J.-CL. Procédure Pénale*, fasc. 20, 1er janv. 1999.

BOURGEOIS Jean-Pierre, « Un double centenaire – C.E., 21 juin 1895 et Cass. Civ., 16 juin 1896 », in LEDUC Fabrice et al., *La responsabilité du fait des choses, réflexions autour d'un centenaire*, Paris, Economica (Ed.), 1997, p. 12-21.

BRAUD François, « L'éventualité de la responsabilité pénale », *AJDA*, 2012, n°24/2012, p.1342.

BREEN Emmanuel, BOLLA Clémence, « Régime juridique de l'entreprise publique », *J.-CL. Administratif*, 20 janvier 2014, fasc. 159.

BRIMO Sarah, « Régimes législatifs spéciaux de responsabilité », *J.-CL. Administratif*, fasc. 960, 1er juillet 2013.

BRISSON Jean-François :

- « La loi n°2010-1563 du 6 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités en miettes », 16 janvier 2011, *J.-CL. Administratif*, fasc. 116-50.
- « Responsabilité en matière contractuelle et quasi-contractuelle », *J.-CL. Administratif*, fasc. 854, 8 juin 2006.

BROUANT Jean-Philippe, « A propos des suites de la tempête Xynthia : petits arrangements avec les constructions illégales », *Annales de Géographie*, juin 2014, n°700, p. 1381-1392.

BRUNET Pierre, « Les principes généraux du droit et la hiérarchie des normes », in BECHILLON (DE) Denys, BRUNET Pierre, CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, MILLARD Eric, *L'architecture du droit, Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris, Economica (Ed.), 2006, p. 207-221.

CABRILLAC Rémy, « Le code civil est-il la véritable constitution de la France ? », *RJT*, 2005, p. 250-259.

CADIET Loïc, « Sur les faits et méfaits de l'idéologie de la réparation », in *Le juge entre deux millénaires. Mélanges offerts à Pierre Drai*, Paris, Dalloz (Ed.), 2000, p. 495-510.

CAILLE Pierre-Olivier, « Responsabilité pénale des personnes morales de droit public », *J.-CL. Administratif*, fasc. 803, 24 juillet 2009.

CANEDO-PARIS Marguerite, « Feu de critère de l'aménagement « indispensable » ? », *AJDA*, 2008, p. 1145.

CANS Chantal, PONTIER Jean-Marie et TOURET Thierry, « Xynthia, ou l'incurie fautive d'un maire obstiné », *AJDA*, 2015, p. 379.

CANS Chantal, « Avant-propos », in CHANTAL CANS (dir.), *La Responsabilité environnementale : prévention, imputation, réparation*, Paris, Dalloz (Ed.), 2009, p. XV-XX.

CARBONNIER Jean, « Le Code civil », in NORA Pierre (dir.), *Les lieux de mémoire*, tome 2, Paris, Gallimard (Ed.), 1986, p. 309.

CARPENTIER Elise, « La loi ALUR et l'urbanisme un an après... », *Deffrénois*, 30 mai 2015 n° 10, p. 535.

CARTROUX Fanny, « Planification préventive des risques, sécurité juridique et propriété privée : l'ambivalente nature des PPR », in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (SFDE), *La prévention des risques naturels. Bilan et perspectives en droit national et en droit comparé*, actes du colloque national de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, Biarritz, 8 et 9 novembre 2007, sous la dir. De Serge SOUMASTRE, Paris, MEEDM (Ed.), 2007, p. 10-18.

CASTELNAU (DE) Régis, « Loi du 10 juillet 2000 et pénalisation de la gestion publique – Trompe l'œil ou réelle avancée ? », *Droit Administratif*, octobre 2010, n°10, chron. 17.

CATHELINÉAU Anne, « Droit à réparation – Responsabilité du fait des choses – Principe général », *J.-CL. Civil*, fasc. 150-1, 20 mai 1999.

CESONI Maria Luisa, RECHTMAN Richard, « La réparation psychologique de la victime, une nouvelle fonction de la peine ? », *Revue de droit pénal et de criminologie*, n°2, p. 158-178.

CHAMARD-HEIM Caroline :

- « Transferts domaniaux. – changements d'affectation », *J.-CL. Propriétés publiques*, fasc. 52, 31 janvier 2012.
- « Domaine privé. – Forêts des collectivités publiques », *J.-CL. Administratif*, fasc. 409-10, 1^{er} décembre 2009.

CHAPUS René, « De la valeur juridique des principes généraux du droit et des autres règles jurisprudentielles », *Dalloz*, 1966, chron. 99, p. 119.

CHARBONNEAU Cyrille, PANSIER Frédéric-Jérôme, « Commentaire de la loi sur la responsabilité pénale des élus », *Les Petites Affiches*, 12 juill. 2000, n°138, p. 4-11.

CHEROT Jean-Yves, « Propriété dans l'Etat de droit : l'indemnisation en cas d'atteinte à la propriété », in ICREI (INTERNATIONAL CENTER FOR RESEARCH ON ENVIRONMENTAL ISSUES), *Actes de la conférence « Droits de propriété et environnement »*, Aix-en-Provence, 27, 28 et 29 juin 1996, Paris, Dalloz (Ed.), collection Thèmes et commentaires, 1996, p. 86-93.

CLEMENT Jean-Nicolas, « Responsabilité sans faute de l'Administration », *J.-CL. Environnement et Développement Durable*, fasc. 5010, 1^{er} septembre 2011.

COURTIEU Denis, « Troubles de voisinage », *J.-CL. Civil*, fasc. unique, 17 novembre 2008.

DAUDRE Guillaume, MENG Jean-Philippe, « Loi ALUR et urbanisme », *Deffrénois*, 30 mai 2014, n°10, p. 582.

DAVID Antoine, « Droit de la responsabilité : la théorie de l'acceptation des risques », *La semaine juridique Edition Générale*, 24 mai 2000, n°21, p. 968-971.

DAVID Carine, « Pour une approche renouvelée du droit français de la domanialité publique », *Les Petites Affiches*, 17 août 2007, p.3.

DEGUERGUE Maryse :

- « Causalité et imputabilité », *J.-CL. Administratif*, fasc. 830, 15 mai 2013.
- « Responsabilités consécutives à la prise d'actes légaux », in MAYAUD Yves et MAINCON-VITRAC Grégoire (dir.), *Le Lamy collectivités territoriales – Responsabilités*, Paris, Wolters Kuwer (Ed.), novembre 2007, étude 111, p. 151-154.

DELEBECQUE Philippe, « Régime de réparation – Modalités de la réparation – Règles particulières à la responsabilité contractuelle – Conventions relatives à la responsabilité », *J.-CL Civil*, fasc. 21, 23 oct. 2012.

DOZE Elodie, « Le changement climatique et les propriétés du Conservatoire du littoral », in LAMBERT Marie-Laure (dir.), *Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement (Ed.), [En ligne], Hors-série 21, avril 2015, <http://vertigo.revues.org/15778>

DEUMIER Pascale, GOUT Olivier, «La constitutionnalisation de la responsabilité civile » [En ligne – consulté le 26 octobre 2014], *Cahiers du Conseil constitutionnel*, mars 2011, n° 31, 12 p., <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-31/la-constitutionnalisation-de-la-responsabilite-civile.96752.html#NOPAC1100020025>

DESSPORTES Frédéric, « La responsabilité pénale en matière d'infractions non-intentionnelles », in COUR DE CASSATION, *Rapport annuel de la Cour de Cassation – La responsabilité*, Paris, La Documentation française (Ed.), avril 2003, consultable sur http://www.courdecassation.fr/publications_cour_26/rapport_annuel_36/rapport_20028140/

DINIZ Inès, « La responsabilité administrative et pénale dans le domaine des risques naturels majeurs », in SOCIETE FRANCAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (SFDE), *La prévention des risques naturels. Bilan et perspectives en droit national et en droit comparé*, actes du colloque national de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, Biarritz, 8 et 9 novembre 2007, sous la dir. De Serge SOUMASTRE, Paris, MEEDM (Ed.), 2007, p. 130-138.

DROBENKO Bernard :

- « Risques naturels en zones côtières et perspectives en droit de l'urbanisme », in LALONDE-CLERAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès (dir.), *Les risques naturels en zones côtières – Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, PUR (Ed.), Collection l'Univers des Normes, 2015, p. 39-54.
- « Risques littoraux : entre stratégie et droit », in LAMBERT Marie-Laure (dir.), *Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement (Ed.), [En ligne], Hors-série n°21, avril 2015, <http://vertigo.revues.org/15787>
- « Entre écosystèmes et territoires : quelle planification pour les espaces relevant de la GIZC ? », in DROBENKO Bernard (dir.), *Les territoires de GIZC : rénover la vision intégrée de la mer et du littoral*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement (Ed.), [En ligne], hors-série n°18, décembre 2013, <https://vertigo.revues.org/14251> <http://vertigo.revues.org/14271>

DUBUISSON Bernard :

- « Les responsabilités du fait d'autrui (articles 1355 à 1362) : point de vue d'un juriste belge », *Revue des contrats*, 1^{er} janvier 2007, n°1, p. 125.
- « Les causes exonératoires de la responsabilité (causes de justification et causes étrangères) – Synthèse », in GROUPE DE RECHERCHE EUROPEEN SUR LA RESPONSABILITE CIVILE ET L'ASSURANCE (GRERCA), *Le droit français de la responsabilité civile confronté aux projets européens d'harmonisation*, Paris, IRJS (Ed.), 2012, p. 577-591.

DUFAU Jean, « Domaine public – Règles générales d'utilisation », *J.-CL. Administratif*, fasc. 406-20, 1^{er} décembre 1994 (mise à jour 21 décembre 2009).

DURRY Georges, « Responsabilité contractuelle et responsabilité délictuelle », *Les Petites Affiches*, 31 août 2006, n°174, p. 28.

EISENGER Thomas, « L'essor de la fiscalité locale affectée : demain, la fin de l'impôt général local ? », *Revue française de finances publiques*, 1er mai 2014, n°126, p. 117.

ENGEL Laurence, « Vers une nouvelle approche de la responsabilité : le droit français face à la dérive américaine », *Esprit*, juin 1993.

EWALD François, « L'Etat de précaution », in CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public*, Paris, La Documentation française (Ed.), 2005, p. 359-367.

FAIRGRIEVE Duncan, « Responsabilité et risques : l'approche outre-manche », in CONSEIL D'ETAT, *Responsabilité et socialisation du risque - Rapport public*, Paris, La Documentation française (Ed.), 2005p. 369-376.

FAY (DE) Pauline, « Police municipale », *J.-CL. Administratif*, fasc. 126-20, 16 Mai 2007.

FEVRIER Jean-Marc :

- « Espaces naturels sensibles des départements », *J.-CL. Environnement et Développement durable*, fasc. 3550, 13 oct. 2012.
- « Accès à la nature : détermination des responsabilités », *Environnement*, juin 2006, n° 6, comm. 65.

GAILLARD Brice, « Nouvelle organisation territoriale de la République : la clause générale supprimée : nécessaire mais pas suffisant », *Les Petites Affiches*, 17 mars 2015, n°54, p. 4.

GARTNER Fabrice, « L'extension de la répression pénale aux personnes publiques », *RFD adm*, 1994, p. 130-131.

GAUDEMAR (DE) Hervé, YOLKA Philippe, « Domaine public et servitudes », *J.-CL. Administratif*, fasc. 406-11, 1er août 2012.

GAUDEMET Yves, « Division en volumes – droit administratif », *J.-CL. Construction-Urbanisme*, fasc. 107-50, 25 mai 2000.

GAUTIER Marie, MELLERAY Fabrice, « Applicabilité des normes internationales », *J.-CL. Administratif*, fasc. 20, 17 avril 2013.

GERAUD-LLORCA Edith, « La doctrine et la propriété à la fin de l’Ancien Régime 1750-1789 », in CENTRE D’HISTOIRE DU DROIT ET DE RECHERCHE INTERNORMATIVE DE PICARDIE, CENTRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE MARSEILLE, *La doctrine juridique*, Paris, PUF (Ed.), 1993, p. 53-76.

GHICA-LEMARCHAND Claudia, « L’interprétation de la loi pénale par le juge », in SENAT, *L’office du juge – actes du colloque des 29-30 septembre 2006*, Paris, Sénat (Ed.), 2006, http://www.senat.fr/colloques/office_du_juge/office_du_juge9.html

GODFRIN Gilles, « Trouble de voisinage et responsabilité environnementale », *Responsabilité et environnement*, avril 2009, n°54, p.16-23.

GONIN Sophie, « Le régime de responsabilité en matière de digues de protection contre les inondations », *BDEI*, janvier 2011, n°31, p. 51-54.

GOUTTES (DE) Régis, « A propos des métamorphoses du droit de la responsabilité civile : à la recherche d’une remise en ordre dans le désordre actuel des normes », *La Gazette du Palais*, 16 février 2012, n°47, p. 5.

GUEGAN-LECUYER Anne, « Acceptation des risques et responsabilité du fait des choses : il n’y aura pas de deuxième chance ! », *Gazette du Palais*, juillet 2015, n°183.

GUETTIER Christophe, « Fonctionnaire », *J.-CL. Civil Code*, fasc. 380, 4 novembre 2004.

HAGEGE Béatrice, « La reconnaissance de la force majeure à l’occasion de catastrophes naturelles : mythe ou réalité ? », *Les Petites Affiches*, septembre 2012, n°179, p. 3-8.

HERMITTE Marie-Angèle, « Le statut de la diversité biologique et la création d’un statut de la nature », in EDELMAN Bernard, HERMITTE Marie-Angèle (Dir.) et al., *L’homme, la nature et le droit*, Paris, Bourgois (Ed.), 1988, p. 238-284.

HERNANDEZ-ZAKINE Carole, « Le patrimoine commun et la propriété privée ou comment établir les droits et devoirs de chacun – l'exemple de l'accès à la nature », *Bulletin de liaison de l'Association Française du Droit Rural (AFDR)* [en ligne – consulté le 21 octobre 2014], mars 2006, p. 1-37, http://www.droit-rural.com/document/060327_accesnature.pdf

HOCQUET-BERG Sophie, « L'acceptation des risques en matière sportive enfin abandonnée ! », *Resp. civ. et assur.*, fév. 2011, n°2, étude 3.

HOEPFFNER Hélène, « Exécution du contrat administratif – Droit et obligations du cocontractant », *J.-CL. Administratif*, fasc. 609, 29 janvier 2010.

HOURDEAU-BODIN Stéphanie, « Risques naturels en zones côtières et assurance », LALONDE-CLERAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès (dir.), *Les risques naturels en zones côtières – Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, PUR (Ed.), Collection l'Univers des Normes, 2015, p. 141-157.

HUGLO Christian, « Les délits liés au manque de précaution », *Les Petites Affiches*, 15 février 1995, n°20, p. 22.

JOURDAIN Patrice :

- « Droit à réparation – Responsabilité fondée sur la faute – Notion de faute : contenu commun à toutes les fautes », *J.-CL. Civil*, fasc 120-10, 7 nov 2011.
- « Autorité au civil de la chose jugée au pénal et principe d'unité des fautes : la rupture est consoignée entre faute civile et pénale, mais l'est-elle totalement ? », *RTD Civ.*, 2001, p. 376.

JUEN Philippe, « Maire », *J.-CL. Collectivités Territoriales*, fasc. 120, 15 mars 2011.

JURION Roxanne, « Conventions domaniales : plaidoyer pour une mise en concurrence », *RGD*, mai 2013.

KNETSCH Jonas, « Assurances terrestres – assurance contre les actes de terrorisme », *J.-CL. Civil*, fasc. 58, 16 octobre 2014.

KRIEGK Jean-François, « Le concept de responsabilité, victime du développement de l'Etat providence ? », *La Gazette du Palais*, 13 juillet 2000, n°195, p.2.

LAGRANGE Philippe, « La qualification des contrats entre personnes publiques », *Dr. adm.*, 2000, chron. 6.

LAHALLE Vincent, « Responsabilité pénale des élus : la Cour de Cassation « valide » la Loi Fauchon », *Bretagne Economique* [en ligne – consulté le 3 juillet 2013], janvier 2001, <http://www.ordre-avocats-rennes.com/article4.htm>

LAJOYE Christophe, « Patrimoine des collectivités territoriales », *J.-CL. Administratif*, fasc. 128, 3 février 2009.

LAMBERT Marie-Laure :

- « Le recul stratégique : de l'anticipation nécessaire aux innovations juridiques », in LAMBERT Marie-Laure (dir.), *Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement (Ed.), [En ligne], Hors-série n°21, avril 2015, <http://vertigo.revues.org/15778>
- « GIZC et élévation du niveau marin : vers une gestion innovante des littoraux vulnérables », in DROBENKO Bernard (dir.), *Les territoires de GIZC : rénover la vision intégrée de la mer et du littoral*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement (Ed.), [En ligne], hors-série n°18, décembre 2013, <https://vertigo.revues.org/14251>
- LAMBERT Marie Laure, « *Habitations littorales et élévation du niveau de la mer : quelle adaptation du droit de propriété à la précarité climatique ?* », communication lors du colloque Alterprop (Université François-Rabelais, Université de Bretagne Occidentale, ANR), 28-29 octobre 2013, Tours, <http://colloque-alterprop.msh-vdl.fr/?p=281>
- « Liberté d'expression et risques contentieux », *Droit de l'environnement*, novembre 2009, n°173, p. 22-26.

LAMBERT Marie-Laure, MARIS Virginie, BRUN Cédric, « Innovation et renoncement – réflexions sur la complexité du droit des risques environnementaux », in MESTRE Jacques et MERLAND Laure (dir.), *Droit et innovation*, Paris, PUAM (Ed.), 2013, p. 305-318.

LANFRANCHI Marie-Pierre, « Nations-Unies et droit international de la mer : quelle actualité ? », in CHRISTAKIS Theodoros, BANNELIER-CHRISTAKIS Karine, et al.,

Regards croisés sur les Nations-Unies – Journée d'étude en l'hommage d'Yves Daudet, Paris, Pedone (Ed.), 2014, p. 125-136.

LARONDE-CLERAC Céline, « Risques naturels en zones côtières et responsabilité pénale du décideur public », in LALONDE-CLERAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès (dir.), *Les risques naturels en zones côtières – Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, PUR (Ed.), Collection l'Univers des Normes, 2015, p. 171-188.

LAVAL Nathalie, « Développement économique et domaine public », *Les Petites Affiches*, 9 juillet 1997, n°82, p.8.

LAZZARIN Guillaume, « Le juge administratif et la doctrine de François Gény – Réflexion sur la méthode de la « balance des intérêts » », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 20 juin 2011, n°25, p. 2222.

LEBLOND Nicolas, « Le préjudice écologique », *J.-CL. Civil*, fasc. 112, 6 novembre 2009.

LEGAL Pierre-Yannick, « Propriété foncière et maîtrise des espaces littoraux français : les forces imaginantes du droit », in LABORATOIRE LETG-NANTES-GEOLITTOMER, « *Risques littoraux et maritimes* », Colloque du 7 juin 2013, Nantes.

LIET-VAUX Georges, CAR Jean-Christophe, « Servitudes administratives – Théorie générale », *J.-CL. Administratif*, fasc. 390, 21 janvier 2015.

LE LOUARN Patrick :

- « Le droit dans la tempête », *Noroi*, 2012, n°222, p. 61-77, <http://www.cairn.info/revue-noroi-2012-1-page-61.htm>
- « Les espaces naturels terrestres du littoral considérés par la réglementation de l'urbanisme : espaces en réserve ou réserve d'espace ? », *Zone Côtière : quels outils pour quelle gestion ? - actes du colloque du 21 et 22 mars 2002*, Lorient, 2002, <http://assoc.lorient.ccasti.pagesperso-orange.fr/AIZC:louarn/louarn.htm>

LEMAIRE Fabrice, « Du prétendu risque de disparition de la responsabilité pour risque en droit administratif », *Droit Administratif*, octobre 2011, n°10, étude 18.

LEROUX Mylène, « Contraventions de voirie », *J.-CL. Administratif*, fasc. 1170, 1er septembre 2010.

LIET-VEAUX Georges, « Associations syndicales de propriétaires – Droit commun », *J.-CL. Administratif*, fasc. 140, 21 octobre 2011.

LONGUEPEE Antoine, « Quelques aspects d'urbanisme réglementaire et opérationnel – dossier : L'immeuble face au dispositif Duflot : changements et perspectives », *Droit et patrimoine*, 1^{er} juin 2014, n° 237.

LUGET (DE) Agnès, « Le régime juridique des digues maritimes, un régime en voie de structuration », in LALONDE-CLERAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès (dir.), *Les risques naturels en zones côtières – Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, PUR (Ed.), Collection l'Univers des Normes, 2015, p. 55-73.

MADOUI Laurence :

- « Gestion des milieux aquatiques : la compétence dont le bloc communal ne veut pas », *La Gazette des communes* [en ligne – consulté le 3 avril 2015], décembre 2013, <http://www.lagazettedescommunes.com/210599/gestion-des-milieux-aquatiques-et-prevention-des-inondations-la-competence-dont-le-bloc-local-ne-veut-pas/>
- « GEMAPI : les Agences de l'Eau doivent revenir au premier plan », *La Gazette des communes* [en ligne – consulté le 20 mars 2015], 19 mars 2015, <http://www.lagazettedescommunes.com/337640/gemapi-les-agences-de-leau-doivent-revenir-au-premier-plan/>

MAGNANT Jean-Pierre, « L'anthropologie juridique et « la coutume » », *Revue Droit et Cultures*, 2004, hors-série 2004/4, p. 281-288.

MAGNE Laurent, « Histoire sémantique du risque et de ses corrélats : suivre le fil d'Ariane étymologique et historique d'un mot clé du management contemporain », in UNIVERSITE PARIS DAUPHINE, 15^{èmes} *Journées d'histoire de la comptabilité et du management*, Paris, 2010, 24 p.

MAISTRE DU CHAMBON Patrick, « Mode d'acquisition de la propriété – Chasse », *J.-CL. Civil*, fasc. 10, 27 novembre 2012.

MALLET-BRICOUT Blandine, **REBOUL-MAUPIN Nadège**, « Droit des biens », *D.S.* 2013, 19 septembre 2013, n°31, p. 2123-2138.

MARCOU Gérard, « Réforme des collectivités territoriales – le département », *J.-CL. Collectivités territoriales*, fasc. 302, 5 février 2011.

MARECHAL Jean-Yves, « Élément moral de l'infraction », *J.-CL. Pénal*, fasc. 20, 15 avril 2010.

MAUGÛE Christine, « Frontières de la domanialité publique », *JCP A*, 2006, p. 1245.

MEKKI Mustapha, « La place du préjudice en droit de la responsabilité civile », in M.K. YOSHIDA, M. MEKKI (dir.), *Les transformations de la notion de préjudice*, Hokkaido Journal of New Global Law and Policy (Ed.), Hokkaido, mars 2010, vol 5, p. 151-200.

MESTRE Jean-Louis, « Administration, justice et droit administratif », *Révolution française*, avril-juin 2002, n°328, p. 61-75.

MICHELOT Agnès, « Les risques naturels en zones côtières : de nouvelles perspectives à partir du droit de l'environnement ? », in LALONDE-CLERAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès (dir.), *Les risques naturels en zones côtières – Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, PUR (Ed.), Collection l'Univers des Normes, 2015, p. 23-38.

MIELLET Benoît, « Accès à la nature à des fins de loisirs », *J.-CL. Environnement et développement durable*, 1er décembre 2009, fasc. 3650, 45 p.

MILLET Florence, « L'acceptation des risques réhabilitée ? Une application aux responsabilités du fait d'autrui », *Recueil Dalloz*, 2005, p. 2830.

MONTAIN DOMENACH Jacqueline, « L'action administrative face à la responsabilité pénale des décideurs publics », *Politiques et management public*, année 2001, n°19-1, vol 19, p. 43-57.

MONTALIVET (DE) Pierre, « Principes généraux du droit », *J.-CL. Administratif*, fasc. 38, 7 février 2007.

MOULY Jean, « La spécificité de la responsabilité civile dans le domaine du sport, légitime résistance ou inéluctable déclin ? », *Revue Lamy Droit civil*, 2006, n°29.

MULOT Vanessa, « Le droit à l'épreuve de la tempête Xynthia », in LAMBERT Marie-Laure (dir.), *Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation*, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement (Ed.), [En ligne], Hors-série 21, avril 2015, <http://vertigo.revues.org/15778>

NAUSSBAUM Roland :

- « La résilience des sociétés vue au travers du prisme des assurances : une comparaison internationale », *Annales des Mines – Responsabilité et Environnement*, 2013/4, n°72, p. 42-47.
- « Articuler assurance et solidarité dans le financement de la réparation des dommages causés par les catastrophes naturelles : un objectif pour l'Union européenne du 21ème siècle ? », in SOCIETE FRANCAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (SFDE), *La prévention des risques naturels. Bilan et perspectives en droit national et en droit comparé*, actes du colloque national de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, Biarritz, 8 et 9 novembre 2007, sous la dir. De Serge SOUMASTRE, Paris, MEEDM (Ed.), 2007, p. 139-161.

ONDOUA Alain :

- « Notion de contrat administratif », *J.-CL. Contrats et marchés publics*, fasc. 10, 13 juillet 2009.
- « Concessions de plage », *J.-CL. Propriétés publiques*, fasc. 79-42, 2 juillet 2007.

PASTOREL Jean-Christophe, « Collectivités territoriales et clause générale de compétence », *RDP*, 1987, p. 51.

PEZARD, « L'éthique du juge », *Les Petites Affiches*, 1995, n° 113, p.12-14.

PLANCHET Pascal, « La maîtrise de l'urbanisation des zones exposées à des risques naturels (1ère partie) », *Les Petites affiches*, 7 octobre 1994, n° 120.

PLESSIX Benoît, « La théorie des vices du consentement dans les contrats administratifs », *RFDA*, 2006, p. 12 et ss.

PONTIER Jean-Marie, « La puissance publique et la prévention des risques », *AJDA*, 6 oct. 2003, p. 1752 et s.

PRADEL Virginie, « La construction d'une digue à la mer par un propriétaire privé riverain du domaine public maritime », *Environnement et développement durable*, octobre 2014, n°10.

PRIET François, « PLU et documents de prévention des risques », in JACQUOT Henri et al., *L'écriture des plans locaux d'urbanisme*, GRIDAUH (Ed.), 2012, 5 p., <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>

PRIEUR Loïc, LEOST Raymond, « La prise en compte de la submersion marine par la loi littoral », in LAMBERT Marie-Laure (dir.), *Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation*, VertigoO - la revue électronique en sciences de l'environnement (Ed.), [En ligne], Hors-série 21, avril 2015, <http://vertigo.revues.org/15778>

PRIEUR Loïc, « Les normes qui s'imposent aux PLU littoraux », in JACQUOT Henri et al., *L'écriture des plans locaux d'urbanisme*, GRIDAUH (Ed.), 2012, 9 p., <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>

PRIEUR Michel, « Le conseil de l'Europe, les catastrophes et les droits de l'homme », *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement* [en ligne – consulté le 1er mars 2013], 20 oct. 2010, <http://vertigo.revues.org/10270#sthash.Ovx2cNU0.dpuf>

QUEZEL-AMBRUNAZ Christophe, « Brèves remarques sur la proposition de loi relative à la responsabilité civile des propriétaires d'espaces naturels », *La Gazette du Palais*, 23 juin 2009, n° 174, p. 2.

RADE Christophe, « Liberté, égalité, responsabilité », in CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Cahiers du Conseil Constitutionnel n°16 - Les rapports entre le Conseil Constitutionnel et les diverses branches du droit*, Paris, Dalloz (Ed.), juin 2004, p. 180 et ss.

REMOND-GOUILLOUD Martine, « L'environnement, sagesse de la propriété », in ICREI (INTERNATIONAL CENTER FOR RESEARCH ON ENVIRONMENTAL ISSUES), *Actes de la conférence « Droits de propriété et environnement »*, Aix-en-Provence, 27, 28 et 29 juin 1996, Paris, Dalloz (Ed.), collection Thèmes et commentaires, 1996, p. 44-46.

REMY Philippe, « La « responsabilité contractuelle » : histoire d'un faux concept », *RTD civ.* 1997, p. 323 et ss.

RENARD-PAYEN Olivier, « Responsabilité du fait des travaux et ouvrages publics – Dommages subis par les tiers », *J.-CL. Administratif*, fasc. 934, 18 mai 2010.

RENOUX Thierry, « Juger le terrorisme ? », *Cahier du Conseil constitutionnel*, mai 2003, n°14, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-14/juger-le-terrorisme-sup1-sup.52024.html>

REZENTHEL Robert, VANTORRE Florence, « Domaine public maritime », *J. CL. Propriétés publiques*, fasc. 44, 26 janvier 2012.

RICOEUR Paul, « Le concept de responsabilité. Essai d'analyse sémantique », *Esprit*, novembre 1994, p.41.

ROBAYE René, « Du 'dominium ex iure Quiritium' à la propriété du Code civil des Français », *Revue Internationale des Droits de l'Antiquité*, 1997, p. 311-333.

ROMI Raphaël, DUBREUIL Thomas, « Départements et environnement », *J.-CL. Environnement et Développement durable*, fasc. 2620, 1^{er} juillet 2012.

ROMI Raphaël, « Environnement – Services publics et environnement », *J.-CL. Collectivités Territoriales*, fasc. 695, 1^{er} mai 2009.

ROUAULT Marie-Christine, « Compétences de la Région », *J.-CL. Administratif*, fasc. 119, 20 sept. 2012.

ROUVIERE Frédéric, « Servitudes – servitudes du fait de l'homme – qualification du domaine », *J.-CL. Notarial Répertoire*, fasc. 70, 20 juin 2012.

ROUX Jean-Philippe, GILLES Jean-Pierre, DUPIE Agnès, « La planification environnementale comme nouveau mode d'aménagement de l'espace », *Les Petites affiches*, 22 avril 2008, n° 81, p. 27.

SAINT-PAU Jean-Christophe, « Droit à réparation – Exonération de la responsabilité contractuelle – Inexécution imputable à une cause étrangère », *J.-CL. Civil*, fasc. 11-30, 7 mai 2014.

SALAS Denis, « L'éthique politique à l'épreuve du droit pénal », *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé*, janvier-mars 2000, n°1, p. 163-175.

SAMSON Mélanie, «La théorie structurante du droit : plaidoyer pour une redéfinition de l'agir juridique », *Lex Electronica*, [En ligne – consultée le 29 octobre 2014], 2009, vol. 14, n°1, http://www.lex-electronica.org/docs/articles_234.pdf

SANSEVERINO-GODFRIN Valérie :

- « Risques naturels, vulnérabilité, résilience et droit...dans un contexte de développement durable », in *20èmes JSE – Environnement entre passé et futur : les risques à l'épreuve des savoirs*, Créteil, *Hal-SHS* [en ligne – consulté le 28 février 2013], 10-12 février 2009, p.1-10.
- « Les pouvoirs de police du maire dans le domaine de la prévention des risques naturels », *Revue Lamy Collectivités Territoriales*, mars 2013, n°88, p. 53-56.

SOUMASTRE Serge, « Bilan et nouvelles frontières du droit des risques naturels dans le contexte international et européen », in SOCIETE FRANCAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (SFDE), *La prévention des risques naturels. Bilan et perspectives en droit national et en droit comparé*, actes du colloque national de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, Biarritz, 8 et 9 novembre 2007, sous la dir. De Serge SOUMASTRE, Paris, MEEDM (Ed.), 2007, p 172-194.

TEISSIER Valentine, « Catastrophes naturelles : l'opacité des critères de reconnaissance », *La Gazette*, 17 juin 2013, p. 48-50.

TOURNAFOND Olivier, « Les deux métamorphoses du droit français – observations hétérodoxes d'un civiliste sur la double mutation du droit des obligations et des sources du droit », in COLLECTIF LITEC, *Etudes offertes au Professeur Philippe Malinvaud*, Lexis-Nexis (Ed.), Collection Mélanges, Paris, 2007, p. 619-658.

TREBULLE François Guy, « Les techniques contentieuses au service de l'environnement : le contentieux civil », in ASSOCIATION DES HAUTES JURIDICTIONS DE CASSATION DES PAYS AYANT EN PARTAGE L'USAGE DU FRANÇAIS (AHJUCAF), *Actes de la conférence des présidents de cours suprêmes des Etats francophones d'Afrique sur la contribution du droit au développement durable*, Paris, Cour de Cassation (Ed.), [en ligne – consulté le 2 octobre 2013], 4 février 2005, http://www.courdecassation.fr/colloques_activites_formation_4/2005_2033/intervention_m._t_rebulle_8133.html#

TRIGON Sandrine, « La responsabilité du gardien, troisième voie de la responsabilité administrative sans faute ? », *La Semaine juridique*, 17 décembre 2007, n°51, p. 2330.

TUNC André, « L'avenir de la responsabilité civile pour faute », *Osaka University Law Review*, 1988, n°35.

VATNA Loïc, « La responsabilité des communes du fait des mesures de police visant la prévention des catastrophes naturelles », *AJDA*, avril 2009, p.628.

VERPEAUX Michel, « La clause générale de compétence, consécration ou remise en cause ? », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n°42, janvier 2009, p. 66-70.

VINCENT François :

- « Responsabilité sans faute », *J.-CL. Administratif*, fasc. 824, 17 novembre 2008.
- « Responsabilité en matière de police », *J.-CL. Administratif*, fasc. 912, 8 septembre 2008.

VINCENT Johan, « Grande propriété foncière et littoralisation des sociétés en France, 1750-1970 », *Le Mouvement social*, janvier 2015, n°250, p. 65-79.

VINEY Geneviève, « Responsabilité civile », *La Semaine Juridique Edition Générale*, 13 déc. 2000, n°50.

2.2/ ARTICLES NON JURIDIQUES

2.2.1/ ARTICLES GENERALISTES ET SPECIALISES

AFFRE Laurence, DUMAS Jean-Pierre, DUMAS Estelle, LAFFONT-SCHWOB Isabelle, TATONI Thierry, « Regard écologique sur le recul stratégique : atouts et risques pour la diversité végétale péri-urbaine marseillaise », in LAMBERT Marie-Laure (dir.), *Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation*, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement (Ed.), [En ligne], Hors-série 21, avril 2015, <http://vertigo.revues.org/15748>

ALLOUCHE Aurélien, DERVIEUX Alain, NICOLAS Laurence, « Adaptation aux changements par renaturation dans une zone humide littorale, le delta du Rhône (France du Sud). Une réponse à l'épuisement d'une gestion concertée de l'eau ? », *Territoires en mouvement – revue de géographie et aménagement*, mars 2015, [en ligne – consulté le 28 juillet 2015], <http://tem.revues.org/2768>

ANDERSON Joanna, « L'exercice national inondations Watermark : les leçons d'une mise en situation », in ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES OFFICIERS DE SAPEURS-POMPIERS (ENSOSP), ERDF, SDIS DE CHARENTE MARITIME et al., *Actes de la conférence internationale sur les submersions marines - La Rochelle les 10 et 11 octobre 2012 - Synthèse des présentations et débats*, Aix-en-Provence, ENSOSP (Ed.), 2013, p. 36-40.

ANDRE Camille, SAUBOUA Paul, REY-VALETTE Hélène, SCHAUNER Gaëlle, « Acceptabilité et mise en œuvre des politiques de relocalisation face aux risques littoraux : perspectives issues d'une recherche en partenariat », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], mai 2015, vol. 15, n°1, <http://vertigo.revues.org/16074>

BARRAUD Régis, PERIGORD Michel, « L'Europe ensauvagée : émergence d'une nouvelle forme de patrimonialisation de la nature ? », *L'Espace Géographique*, 2013, p. 254-269.

BENCHEIKH Omar, « Le français risque et l'arabe رزق rizq », *Bulletin de la SELEFA*, 2ème semestre 2002 (1-5), n°1, volume I, p. 19-24.

BERGEL Pierre, « Appropriation de l'espace et propriété du sol », *Norois* [En ligne], février 2005, n°195 [en ligne – consulté le 16 octobre 2015], <http://norois.revues.org.lama.univ-amu.fr/479>

BESSON Lilianne, « Les risques naturels », *Revue de géographie alpine*, vol. 73, n°73-3, 1985, p. 321-333.

BIRNBACHER Dieter, « Ethique utilitariste et éthique environnementale – une mésalliance ? », *Revue philosophique de Louvain* [en ligne – consulté le 2 octobre 2014], 1998, quatrième série, tome 96, n°3, p. 427-448, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/phlou_0035-3841_1998_num_96_3_7099

BOUGHRIET Rachida, « La labellisation du PNR du Marais Poitevin s'éloigne », *Actu Environnement* [en ligne – consulté le 9 août 2013], 15 juin 2009, http://www.actu-environnement.com/ae/news/CNPN-avis_defavorable_parc_naturel-regional_marais_poitevin_7599.php4

BOUNOUH Abdelala :

- « Nouvelles approches en matière de protection et de gestion du littoral en Tunisie », *Méditerranée* [en ligne – consulté le 30 décembre 2012], 2010, n°115, p. 44-53.
- « Protection, requalification et valorisation d'une plage dégradée dans le sud du golfe de Tunis : la plage de Hammam », in Institut Fédératif de Recherche sur les Economies et les Sociétés Industrielles (IFRESI), *Actes du colloque international pluridisciplinaire « Le littoral : subir, dire, agir »*, Lille, IFRESI (Ed.), 16-18 janvier 2008, 15 p.

BOURGUET Monique, MOREUX Colette, PIOLLE Xavier, « La montagne, espace unique d'un loisir sans mesure ? », *Revue de géographie alpine* [en ligne – consulté le 8 octobre 2014], 1989, tome 77, n°1-3, p. 227-242, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rga_0035-1121_1989_num_77_1_2743

CALVEZ Marcel, « Le seuil façonnable d'acceptabilité culturelle du risque », in COMITE CONSULTATIF NATIONAL D'ETHIQUE POUR LES SCIENCES DE LA VIE ET DE LA SANTE, *Ethique et recherche biomédicale*, Paris, La Documentation Française (Ed.), 2007, p. 350-362.

CARRENO Murielle, BELAIR Caroline, ROMANI Marie, « Répondre à l'élévation du niveau de la mer en Languedoc-Roussillon », *La lettre des lagunes*, 2008, hors-série n°1.

COHEN Olivier et ANTHONY Edward J., "Gravel beach erosion and nourishment in Nice, French Riviera", *Méditerranée* [en ligne – consulté le 11 octobre 2012], 2009, <http://mediterranee.revues.org/182>

COMBY Joseph :

- « La gestation de la propriété », in ICREI (INTERNATIONAL CENTER FOR RESEARCH ON ENVIRONMENTAL ISSUES), *Actes de la conférence « Droits de propriété et environnement »*, Aix-en-Provence, 27, 28 et 29 juin 1996, Paris, Dalloz (Ed.), collection Thèmes et commentaires, 1996, p. 275-284.
- « L'impossible propriété absolue », in ADEF, *Un droit inviolable et sacré. La propriété*, Paris, ADEF (Ed.), 1989, p. 9-20.

CORNELOUP Jean, BOURDEAU Philippe, « Les sports de nature, entre pratique libre, territoires marchés et logiques institutionnelles », *cahier Espaces*, mai 2004, n°81, p. 117-124.

CRUTZEN Paul, « La géologie de l'humanité : l'anthropocène », *Ecologie et politique*, 2007, n°34, p. 141-148.

DALLA-BERNARDINA Sergio, « Mauvais indigènes et touristes éclairés. Sur la propriété morale de la nature dans les Alpes », *Revue de géographie alpine* [en ligne – consulté le 8 octobre 2014], 2003, tome 91, n°2, p. 9-25, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rga_0035-1121_2003_num_91_2_2237

DAUPHINE André, PROVITOLLO Damienne, « La résilience : un concept pour la gestion des risques », *Annales de géographie*, 2007/2, n° 654, p. 115-125.

DAVID Jean, « Images et stéréotypes d'une montagne – les Alpes françaises dans les manuels de l'enseignement secondaire », *Revue de géographie alpine* [en ligne – consulté le 8 octobre 2014], 1984, tome 72, n°2-4, p. 155-164, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rga_0035-1121_1984_num_72_2_2562

DEBOULT Philippe, « Vers la mise en œuvre d'une action collective pour gérer les risques naturels littoraux en France métropolitaine », *Cybergeo : European Journal of Geography* [en ligne – consulté le 3 décembre 2014], 2010, <http://cybergeo.revues.org/22964>

DECROP Geneviève, « La doctrine publique de prévention des risques et des crises et la question du « public » », *Risques Infos*, juin 2013, n°31, p. 8-9.

DELEAGE Jean-Paul, « Aux origines de la science écologique : à propos de quelques ouvrages récents », *Revue d'histoire des sciences* [en ligne – consulté le 3 octobre 2014], 1992, tome 45, n°4, p. 477-490, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rhs_0151-4105_1992_num_45_4_4246

DEL VECCHIO Georgio, « L'homme et la nature », *Revue philosophique de Louvain* [en ligne – consulté le 2 octobre 2014], 1961, Troisième série, tome 59, n°64, p. 683-692, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/phlou_0035-3841_1961_num_59_64_5097

DESCOLA Philippe, L'anthropologie de la nature, *Annales d'Histoire Sciences Sociales* [en ligne – consulté le 2 octobre 2014], 2002, n°1, p. 9-25, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ahess_0395-2649_2002_num_57_1_280024

DJAMENT-TRAN Géraldine, LE BLANC Antoine, LHOMME Serge, RUFAT Samuel, REGHEZZA-ZITT Magali, « Ce que la résilience n'est pas, ce qu'on veut lui faire dire », *Hal-SHS* [en ligne – consulté le 28 février 2013], septembre 2011, 30 p.

DURAND Paul, HEURTEFEUX Hugues, « Impact de l'élévation du niveau marin sur l'évolution future d'un cordon littoral lagunaire : une méthode d'évaluation – exemple des étangs de Vic et de Pierre Blanche », *Zeitschrift für Geomorphologie*, janvier 2006, vol. 50, n°2, p. 221-244.

GRASSE Pierre, « Lamarck, Wallace et Darwin », *Revue d'histoire des sciences et de leurs applications*, 1960, vol 13, n°13-1, p. 73-79.

GUERIN-LAVIGNOTTE Elodie, KERROUCHE Eric, « Les élus locaux et la dimension pénale de la responsabilité publique : entre responsabilité et culpabilité », *Politiques et Management Public*, septembre 2001, vol 19, n°3, p. 139-158.

HARDIN Garrett, « The tragedy of the commons », *Science*, 13 dec. 1968, vol. 162, n°3859, p. 1243-1248, <http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>

HATTOUR Mohamed Jamel, SAMMARI Chérif, BEN NASSRALLAH Sassi, « Hydrodynamique du golfe de Gabès déduite à partir des observations de courants et de niveaux », *Paralia*, 2010, vol. 3, p. 3.1-3.12.

HERRERA Catherine, « Usus, fructus, abusus », in BOULAY Guilhem, BUHOT Clothilde et al., *Les mots du foncier – dictionnaire critique*, Paris, ADEF (Ed.), 2013, p. 46-47.

HERIVAUX Cécile, MATON Laure, AGENAIS Anne-Laurence, CABALLERO Yvan, REY-VALETTE Hélène et al., « Evaluation économique des dommages liés à l'élévation du niveau de la mer : démarche générale et application à la région Languedoc-Roussillon », in BRGM, *Actes de la journée relative aux impacts du changement climatique sur les risques côtiers* [en ligne – consulté le 3 avril 2015], Orléans, BRGM (Ed.), 2010, p. 107-111, <https://hal-brgm.archives-ouvertes.fr/hal-00558353>

HOLLING Crawford Stanley, “Resilience and Stability of Ecological Systems”, *Annual Review of Ecology and Systematics*, vol. 4. 1973, p. 1-23.

HEURTEFEUX Hugues, LANZELOTTI Provence, « La Camargue, terre d'enjeux, première étape d'une gestion intégrée des zones côtières », *Vertigo*, avril 2008, vol. 8, n°1.

JOURDAIN-ANNEQUIN Colette, « L'image de la montagne ou la géographie à l'épreuve du mythe et de l'histoire : l'exemple de la traversée des Alpes par Hannibal », *Dialogues d'histoire ancienne* [en ligne – consulté le 8 octobre 2014], 1999, vol. 25, n°1, p. 101-127, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/dha_0755-7256_1999_num_25_1_1527

LAFAYE Claudette, THEVENOT Laurent, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie* [en ligne – consulté le 2 octobre 2014], 1993, n°34-4, p. 495-524, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1993_num

LALANDE Jean-Philippe, « La politique nationale de protection des côtes », in ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES OFFICIERS DE SAPEURS-POMPIERS (ENSOSP), ERDF, SDIS DE CHARENTE MARITIME et al., *Actes de la conférence internationale sur les submersions marines - La Rochelle les 10 et 11 octobre 2012 - Synthèse des présentations et débats*, Aix-en-Provence, ENSOSP (Ed.), 2013, p. 79-82.

LAMBERT Adrien, REY Vincent, PROVANSAL Mireille, SAMAT Olivier and SABATIER François, « Lutte contre l'érosion littorale : efficacité des méthodes de stabilisation par drainage de plage, le cas de la baie d'Agay, Var », *Méditerranée* [en ligne – consulté le 5 avril 2013], janvier 2009, p. 105-117.

LEON Olivier, « La population des régions en 2040 – les écarts de croissance démographique pourraient se resserrer », *INSEE Première*, décembre 2010, n° 1326.

MARIE Alfred, « Le sentiment de la nature dans l'art au XVIIème siècle », *Cahiers de l'Association internationale des études françaises* [en ligne – consulté le 2 octobre 2014], 1954, n°6, p. 41-48, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/caief_0571-5865_1954_num_6_1_2045

MEDAIL Frederic, QUEZEL Pierre, “Hot-spots analysis for conservation of plant biodiversity in the Mediterranean basin”, *Annals of the Missouri Botanical Garden*, 1997, p. 112-127.

MENZEL BAKER Stacey, « Vulnerability and Resilience in Naturel Disasters : A Marketing and Public Policy Perspective », *Journal of Public Policy and Marketing*, 2009, vol.28 (1), p. 114-123.

MIOSSEC Alain, « Le traitement du recul de la ligne de rivage en France : pratiques sociales autour d'un problème de naturel », *Norois*, 1995, tome 42, n°165, p. 153-172.

MIOSSEC Jean-Marie, « Le tourisme et les aménagements touristiques », In MIOSSEC Alain (dir.), *Géographie humaine des littoraux maritimes*, Paris, CNED-SEDES (Ed.), 1998, p. 309-412.

MOULY Christian, « Place de la propriété parmi les droits de l'Homme », in ICREI (INTERNATIONAL CENTER FOR RESEARCH ON ENVIRONMENTAL ISSUES), *Actes de la conférence « Droits de propriété et environnement »*, Aix-en-Provence, 27, 28 et 29 juin 1996, Paris, Dalloz (Ed.), collection Thèmes et commentaires, 1996, p. 34-41.

NAKHLI Sanaa, « Pressions environnementales et nouvelles stratégies de gestion sur le littoral marocain », *Méditerranée* [en ligne – consulté le 30 décembre 2012], 2010, n°115, 10 p.

OUESLATI Ameur, « Plages et urbanisation en Tunisie : des avatars de l'expérience du XXe siècle aux incertitudes de l'avenir », *Méditerranée* [en ligne – consulté le 30 décembre 2012], 2010, n°115, 14 p.

PANAGIOTIS Christias, « Le sens commun : perspectives pour la compréhension d'une notion complexe », *Sociétés*, mars 2005, n°89, p. 5-8.

PASKOFF Roland :

- « Les littoraux sableux et dunaires : de l'abondance à la pénurie en sédiments », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 2004, vol 81, n°81-3, p. 373-382.
- « L'homme et l'érosion des plages, une nouvelle réponse : le recul stratégique », in ADERMA, BORDOMER, *Actes du colloque d'Océanologie Côtière*, Bordeaux, ADERMA (Ed.), 8-11 octobre 1985, p. 163-171.

POTTIER Richard, « Regards croisés d'un anthropologue et d'un sociologue sur « Par-delà nature et culture » de Philippe Descola », *Revue française de sociologie*, 2007, vol. 48, p. 781-798.

PUYMEGE (DE) Gérard, « Emergence institutionnelle de la Méditerranée », in INSTITUT UNIVERSITAIRE D'ETUDES EUROPEENNES, *L'Europe et la Méditerranée : l'après Barcelone*, Genève, Institut européen de l'Université de Genève (Ed.), 1996, p. 31-53.

RAYMOND Daniel, MELLETON Jérémie, LORENZ Jacqueline et al., « Situation et avenir des granulats marins : une vision européenne », *Géologues*, 2012, n°158, p. 31-38.

RENAUDIN André, « La garantie des accidents de la vie », *Les tribunes de la santé*, 2009/3, n°24, p. 41-45.

ROYET Paul, GEGOUTTE Gérard, PEYRAS Laurent, LAVABRE Jacques, LEMPERRIERE François, « Cotes et crues de protection, de sureté et de danger de rupture », in CFBR-SHF, *Colloque sur le dimensionnement et fonctionnement des évacuateurs de crues*, 20-21 janvier 2009, Lyon, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00468565/document>

RUNARSSON Svelinn K., « Le citoyen, acteur principal de sa sécurité », », in ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES OFFICIERS DE SAPEURS-POMPIERS (ENSOSP), ERDF, SDIS DE CHARENTE MARITIME et al., *Actes de la conférence internationale sur les submersions marines - La Rochelle les 10 et 11 octobre 2012 - Synthèse des présentations et débats*, Aix-en-Provence, ENSOSP (Ed.), 2013, p. 41-42.

SABATIER François, CHAIBI Mohamed, CHAUVELON Philippe, « Transport éolien par vent de mer et alimentation sédimentaire des dunes de Camargue », *Méditerranée*, 2007, n° 108, p. 83-90.

SAHLI Mohammed, « La protection de la nature en Algérie », in KERDOUN Azzouz, LAROUK Mohamed El Hadi, SAHLI Mohammed, *L'environnement en Algérie : impacts sur l'écosystème et stratégies de protection*, Constantine, Laboratoire d'études et de recherches sur le Maghreb et la Méditerranée (Ed.), 2001, p. 141 – 156.

SAIDOUN Nabila, « La croissance démographique en Algérie et son impact sur l'environnement : l'onde de choc », in MELASUO Tuomo, PENTIKÄINEN Tapani, *La Méditerranée dans quelques perspectives environnementales*, Tampere, Tampere Peace Research Institute (Ed.), 2000, p. 13-15.

SANSOT Pierre, « Et la montagne dans tout cela ? », *Revue de géographie alpine* [en ligne – consulté le 8 octobre 2014], 2002, tome 90, n°4, p. 11-15, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rga_0035-1121_2000_num_90_4_30397

SCHAFER-GUIGNIER Otto, « De l'émancipation des animaux aux droits de la nature », *Autre Temps – Les cahiers du christianisme social* [en ligne – consulté le 7 octobre 2014], 1990, n°25, p. 66-72, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/chris_0753-2776_1990_num_25_1_2556

SCHALLER Isabelle, « Une meilleure prise en compte du risque submersion marine dans l'aménagement du littoral », in ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES OFFICIERS DE SAPEURS-POMPIERS (ENSOSP), ERDF, SDIS DE CHARENTE MARITIME et al., *Actes de la conférence internationale sur les submersions marines - La Rochelle les 10 et 11 octobre 2012 - Synthèse des présentations et débats*, Aix-en-Provence, ENSOSP (Ed.), 2013, p. 83-85.

SIROST Olivier, « Se mettre à l'abri ou jouer sa vie ? Éléments d'une culture sociale du risque », *Sociétés*, 2002/3, n° 77, p. 5-15.

SLOMP Robert, « L'évacuation de masse aux Pays-Bas : possible ou illusoire ? », in ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES OFFICIERS DE SAPEURS-POMPIERS (ENSOSP), ERDF, SDIS DE CHARENTE MARITIME et al., *Actes de la conférence internationale sur les submersions marines - La Rochelle les 10 et 11 octobre 2012 - Synthèse des présentations et débats*, Aix-en-Provence, ENSOSP (Ed.), 2013, p. 31-35.

SZULMAJSTER-CELNIKIER Anne, « Histoire de mot », in ARCH Mark, LE NINEZE Alain, *Le risque*, Paris, EDP sciences (Ed.), collection Mot à Mot, 2003, 148 p.

TCHEKEMIAN Anthony, « L'habitat entre ville et nature, de l'ère industrielle à nos jours », *Urbanissimo*, 2007, p. 16-26, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00178060/document>

TERRAY Emmanuel, « La vision du monde de Claude Lévi-Strauss », *L'Homme*, 2010, n°193, p. 23-44.

TORRES ALFOSEA Francisco José, « Vingt ans d'application de la loi Littoral en Espagne. Un bilan mitigé », *Méditerranée* [en ligne - consulté le 6 juin 2013], 2010, 11 p.

TRAMPENEAU Thomas et al., «Hydraulic functioning of permeable pile groins», *Journal of Coastal Research*, 2004, p. 160-187.

TZATZANIS Michalis, WRBKA Thomas, SAUBEUER Norbert, «Landscape and vegetation reponses to human impact in sandy coasts of Western Crete», *Journal for Nature Conservation*, 2003, vol. 11, n°3, p. 187-195.

VALADIER Arnaud, RICHER Jean, « Des zones de solidarité à un scénario d'adaptation au changement climatique en Charente-Maritime (France, Région Poitou-Charentes) », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], avril 2015, Hors-série n°21, <http://vertigo.revues.org/16374>

VELUT Jean-Loup, « Montego Bay et la Méditerranée », *Revue Maritime*, septembre 2013, n°497.

VEYRET-VERNER Germaine, « Le problème de l'équilibre démographique en montagne », *Revue de géographie alpine* [en ligne – consulté le 8 octobre 2014], 1949, tome 37, n°2, p. 331-342, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rga_0035-1121_1949_num_37_2_5462

YANDLE Bruce, « Droits de propriété, liberté et évolution de l'ordre social », in ICREI (INTERNATIONAL CENTER FOR RESEARCH ON ENVIRONMENTAL ISSUES), *Actes de la conférence « Droits de propriété et environnement »*, Aix-en-Provence, 27, 28 et 29 juin 1996, Paris, Dalloz (Ed.), collection Thèmes et commentaires, 1996, p. 56-62.

ZINK Michel, « Nature et sentiment », *Littérature* [en ligne – consulté le 2 octobre 2014], 2003, n°130, p. 39-47, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescrits/article/litt_0047-4800_2003_num_130_2_1797

2.2.2/ ARTICLES NON SCIENTIFIQUES, ARTICLES DE PRESSE

ASSOCIATION DES MAIRES DE France (AMF), « La loi ALRU promulguée : ce qu'il faut retenir du volet urbanisme », 26 mars 2014, www.maire.info.com

ANONYME, « Projet de loi NOTRe : ce qu'il faut retenir du texte du Sénat », *La Gazette des communes*, 2 juin 2015, www.lagazettedescommunes.com/364485/projet-de-loi-notre-ce-qui-faut-retenir-du-texte-du-senat/#eau

ANONYME, “Make law, not war”, *The Economist*, 25 août 2012, <http://www.economist.com/node/21560849>

ANDEVA, « Révisez la loi Fauchon », *Bulletin de l'ANDEVA*, oct. 2005, n°17, <http://andeva.fr/?Reviser-la-loi-Fauchon>

BAUDOIN ESCHAPASSE, « Forêts domaniales "à vendre" : l'ONF tempore », *Le Point*, 22 octobre 2015, http://www.lepoint.fr/economie/forets-domaniales-a-vendre-l-onf-tempore-22-10-2015-1975756_28.php

BENARD Vincent, « Faut-il vraiment lutter contre l'étalement urbain ? », *Contrepoints*, <http://www.contrepoints.org/2014/02/17/156892-faut-il-vraiment-lutter-contre-letalement-urbain>

DREAL RHONE-ALPES, Lettre d'information GEMAPI, juin 2015, n°2, <http://www.e-lettre.developpement-durable.gouv.fr/la-e-lettre-dreal-rhone-alpes---gemapi/annee-2015/002/rubrique26344.html>).

DROMARD Thiébault, « Quand l'ONF décide de vendre ses petites forêts », *Challenges*, 9 octobre 2015, <http://www.challenges.fr/challenges-soir/20151008.CHA0264/quand-l-onf-decide-de-vendre-ses-petites-forets.html>

GIL Rebecca, « "Forêts à vendre": les syndicalistes de l'ONF se mobilisent », *France Bleu*, 20 octobre 2015, <https://www.francebleu.fr/infos/climat-environnement/clone-de-forets-vendre-les-syndicalistes-de-l-onf-se-mobilisent-1445316277>

HARADA Louis-Narito, « En mer Méditerranée, la discrète création d'une ZEE ouvre de nouveaux horizons », *Actu-environnement* [en ligne – consulté le 10 juillet 2013], 20 novembre 2012, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/louis-narito-harada-mer-mediterranee-zee-17074.php4>

JENNEN Diana, « 140.000 permis de construire sur le littoral espagnol », *Le Courrier d'Espagne*, 19 novembre 2013, <http://lecourrier.es/140-000-permis-de-construire-sur-le-littoral-espagnol/>

LE CHALONY Nathalie, « La digue des Doreaux, un chantier de reconstruction vital pour Saint-Clément », *Ré à la Hune* [en ligne – consulté le 10 janvier 2015], 9 décembre 2015, n°129, <http://www.rheamarketing.fr/wp-content/uploads/enum/R%C3%A9%20C3%A0%20la%20Hune%20-%20129.pdf>

MARTIN Anne-Sophie, « Charte de l'environnement : le projet de loi-cadre attendu en conseil des ministres courant février 2013 », *La Vie Eco* [en ligne – consulté le 6 février 2013], 30 janvier 2013, <http://www.lavieeco.com/news/economie/charte-de-l-environnement-le-projet-de-loi-cadre-attendu-en-conseil-des-ministres-courant-fevrier-24505.html>

NAIMI Abdessamad, « Charte de l'environnement, beaucoup d'intentions, peu de concret », *L'Economiste* [en ligne – consulté le 6 février 2013], 14 décembre 2012, <http://www.leconomiste.com/article/901513-charte-de-l-environnementbeaucoup-d-intentions-peu-de-concret>

PERRAULT Guillaume, « Le scandale étouffé de la loi Fauchon », *Marianne*, Semaine du 12 au 18 février 2008, n°108, <http://www.defensedescitoyens.org/DEFENSE%20DES%20CITOYENS/ORGANIGRAMME/SENAT/SCANDALE%20LOI%20FAUCHON.htm>

RAJOY Mariano, « En Espagne, vote d'une loi littorale décriée par les écologistes », *RFI*, 15 mai 2013, <http://www.rfi.fr/europe/20130510-espagne-vote-loi-littorale-ecologistes>

REY-BRAHMI Pauline, « L'essentiel : trois questions à...Martin GASPEREAU, directeur de l'agence RMC », *Hydroplus* [en ligne – consulté le 15 mai 2015], 1er mai 2015, <http://www.hydroplus.info/00/doc.php?id=110393>

RIZQ Sybille, « Les dessous du nouveau litige transfrontalier entre le Liban et Israël », *Le Commerce du Levant*, août 2011, <http://www.lecommercedulevant.com/economie-liban/les-dessous-du-nouveau-litige-frontalier-entre-le-liban-et-isra%C3%AB1/19336>

SCHMIT Philippe, « Interview de Patrick MOQUAY – L’inscription au niveau local de la gestion des risques est nécessaire », *Intercommunalités* [en ligne – consulté le 10 janvier 2015], janvier 2014, n°185, p. 11, <http://www.adcf.org/files/MAG-INTERCO/ADCF-Interco185-140121-WEB.pdf>

SEGHIER Carine :

- « Le Label Parc Naturel Régional du Marais Poitevin enterré », *Actu Environnement* [en ligne – consulté le 9 août 2013], 17 juin 2010, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/label-marais-poitevin-10468.php4>
- « Le Marais Poitevin est labellisé Grand Site de France », *Actu Environnement* [en ligne – consulté le 9 août 2013], 31 mai 2010, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/marais-poitevin-grand-site-10330.php4>

VAUDOIT Hervé, « France-Espagne : le bras de fer », *La Provence* [en ligne – consulté le 10 juillet 2013], 28 mai 2013, <http://www.laprovence.com/article/edition-marseille/2375811/.html>

VINZENT Julien, « La Méditerranée, « nouveau site industriel ». Un « fantôme » répond l’Etat », *Marsactu* [en ligne – consulté le 10 juillet 2013], 14 janvier 2013, <http://www.marsactu.fr/environnement/la-meditteranee-nouveau-site-industriel-un-fantasme-repond-letat-30006.html>

ZERROUR Laila, « Charte de l’environnement et du développement durable », *Aujourd’hui le Maroc* [en ligne – consulté le 6 juin 2013], 7 août 2012, <http://www.aujourd'hui.ma/maroc-actualite/societe/charte-de-l-environnement-et-du-developpement-durable-97148.html>

3/ INFOGRAPHIE

Site de l'Assemblée des Communautés de France (ACF) : www.adcf.org

Site de l'Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral Tunisien (APAL) :
www.apal.nat.tn

Site du journal Actu Environnement : www.actu-environnement.com

Site des archives numériques de la Révolution française, en collaboration entre les bibliothèques de l'Université de Stanford et la Bibliothèque nationale de France -
<http://171.67.35.209/?locale=fr>

Site du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales : www.cnrtl.fr

Site de la Commission européenne, affaires maritimes :
http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/index_fr.htm

Site du Conseil Constitutionnel: www.conseil-constitutionnel.fr

Site du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) :
www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Site Criminocorpus (textes historiques) :
<https://criminocorpus.org/>

Site de la bibliothèque numérique Gallica : <http://gallica.bnf.fr/?lang=FR>

Site de la fédération française des sociétés d'assurance : www.ffsa.fr

Site de l'Institut des Risques Majeurs (IRMa) de Grenoble : www.irma-grenoble.com

Site de l'Inventaire National du Patrimoine Naturel (INPN) :
<http://inpn.mnhn/accueil/presentation-inpn>

Site Légifrance : <http://legifrance.gouv.fr>

Site du MEDDE (Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie) :
www.developpement-durable.gouv.fr

Site du portail de la prévention des risques majeurs : www.prim.net

A

Acquisition amiable, 169, 272, 278, 298, 416, 417, 429, 431, 432, 442, 443, 444, 445, 488, 491, 583, 593
Affectation, 49, 50, 51, 59, 61, 207, 262, 270, 277, 320, 322, 343, 344, 346, 383, 396, 433, 434, 435, 436, 437, 468, 479, 480, 529, 541, 553, 583
Aménagement hydraulique, 232, 234, 236, 262, 584
ASA, 7, 264, 299, 300, 301, 302, 303, 336, 338
ASCO, 7, 299, 300, 301, 302, 303
Attribution, 106, 132, 302, 305, 330, 436, 585
Autorité GEMAPI, 243, 244, 268, 269, 293, 295, 298, 310, 323, 334, 337, 338, 339, 346, 347, 356, 357, 585

B

Bande des 100 mètres, 386, 424, 465, 476, 583

C

Cat nat, 168, 204, 205, 206, 212, 269, 270, 272, 274, 275, 276, 277, 284, 402, 415, 429, 443, 444, 499, 507, 584, 589, 590
Conservatoire du littoral, 14, 86, 148, 219, 226, 227, 230, 414, 438, 547
Conseil départemental, 58, 171, 328, 414, 457, 488, 584

D

Digues, 8, 294, 302, 315
Domaine public maritime, 50, 51, 70, 86, 90, 109, 146, 161, 177, 233, 240 et ss, 250 et ss, 262, 263, 356, 416 et ss, 420 et ss, 435 et ss, 459, 464, 479, 490 et ss, 564, 585, 593

E

Eboulement(s) rocheux, 46, 53, 55, 59, 60, 64, 95, 189, 194, 494, 499, 503, 585
Élévation du niveau marin, 12, 13, 15, 219, 350, 361, 386, 405, 439, 466, 559, 571, 584
EPAGE, 7, 268, 291, 292, 293, 294, 295, 306, 307, 310, 311, 312, 313, 314, 316, 317, 318, 321, 328, 340, 591
EPTB, 7, 244, 268, 291, 292, 293, 294, 295, 306, 307, 310, 311, 312, 313, 314, 316, 317, 318, 320, 321, 328, 337, 339, 591

Erosion, 12, 13, 15, 34, 56, 219, 221 et ss, 235, 239, 241, 245, 260, 265, 278, 279, 284, 289, 322, 350, 352, 356, 361, 368, 373, 381, 386, 391, 401, 404, 405, 412 et ss, 437, 440, 468, 490 et ss, 508, 523, 533, 534, 541, 573, 574,
Espace boisé classé (EBC), 7, 200, 382 et ss, 484, 583
Espace naturel remarquable (ENR), 7, 252, 386, 583
Espace naturel sensible (ENS), 7, 59, 86, 445, 452, 457, 480, 525, 584

Espaces rétro-littoraux, 470, 471, 472, 473, 479, 485, 487, 488, 492, 495, 585, 593
Etablissement public foncier, 457, 489, 585
Exonération, 73, 74, 83, 565
Expropriation, 151, 169, 189, 239, 263, 272 et ss, 297, 298, 300, 326, 332, 341 et ss, 399, 400, 413, 417, 420 et ss, 430, 432, 439, 440 et ss, 450, 451, 458, 462, 479, 489, 491
Extraction, 227, 228, 249, 251, 253, 255, 584, 591

F

Force majeure, 36, 37, 38, 43, 44, 56, 57, 62, 73, 74, 83, 84, 116, 117, 125, 139, 183, 200, 557, 584
Forêts, 52, 54, 162, 226, 482, 553, 578
FPRNM, 7, 269, 272, 278, 279, 280, 281, 284, 296, 327, 402, 429, 440

G

GEMAPI, 7, 232, 236, 238, 243, 244, 259, 267, 268, 269, 284 et ss, 290 et ss, 305 et ss, 310 et ss, 320 et ss, 330 et ss, 340 et ss, 350 et ss, 422, 494, 495, 542, 561, 578, 590, 591
Gestion adaptative, 351, 585
GIZC, 7, 230, 361, 385, 386, 409, 555, 559

I

IOTA, 233, 239, 240, 250

M

Mise à disposition, 232, 243, 288, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 343, 355, 356, 422, 449, 585, 591

O

Ordre public, 90, 94, 95, 134, 145, 182, 183, 247, 252, 261, 377, 422, 454, 584

Ouvrage public, 42, 43, 55, 58, 60, 61 et ss., 79, 80, 81, 142, 150, 151, 153, 162, 185, 186, 202, 203, 214, 215, 261, 262, 307, 421, 584

Ouvrages de défense, 223, 224, 230, 232, 235, 240, 241, 242, 245, 248, 250, 259, 261, 266, 269, 274, 289, 294, 299, 300, 302, 303, 333, 344, 490, 584, 590

P

PAPI, 244, 245, 292, 294, 327, 406, 544

PGRI, 7, 269, 292, 293, 294, 368, 404, 536, 584

Planification de l'espace maritime, 257, 584

Pondération, 5, 127, 129, 147, 149, 151, 152, 153, 155, 156, 165, 180, 188, 191, 192, 216, 217, 218, 493, 494, 584, 588, 589

PSR, 244, 245, 278, 294, 327, 406, 544

Q

Question préjudicielle, 419, 584

R

Rechargement, 220, 223, 225, 226, 227, 228, 230, 248, 249, 250, 251, 252, 255, 257, 415, 416, 584

Recomposition spatiale, 5, 358, 359, 409, 411 et ss., 439, 471 et ss, 475, 476, 478, 483, 487 et ss., 490 et ss., 584 et ss,

Résilience, 4, 5, 6, 189, 229, 281, 283, 439, 463, 474, 542, 544, 563, 566, 570, 571, 584

Responsabilité administrative, 41 et ss., 53, 59, 60 et ss, 71, 80, 88, 92, 98, 149, 151, 152, 156, 174, 215, 262 et ss, 499, 502, 503, 550, 555, 567, 584, 586

Responsabilité civile, 31, 39, 77, 135, 188, 531, 557, 562, 567, 584

Responsabilité pénale, 29, 32, 67, 68, 83, 100 et ss, 111 et ss, 120 et ss, 146, 149, 156, 166, 167, 263, 264, 267, 499, 505, 550 et ss, 560, 562, 583, 584, 587, 588

Risque inhérent, 5, 10, 15, 40, 75, 105, 112, 119, 126, 127, 129, 136, 137, 139, 140 et ss, 156, 157, 158, 160 et ss, 170 et ss, 180, 186, 187, 190 et ss, 201, 202, 203, 210, 216, 217, 218, 493, 584, 588, 589

Risques littoraux, 5, 13, 15, 190, 218, 219, 220 et ss, 259, 266 et ss, 284, 296, 327, 335, 351, 358, 359, 361 et ss, 371 et ss, 381 et ss, 390 et ss., 400 et ss., 411 et ss, 422 et ss, 430 et ss, , 440, 446, 448, 458 et ss, 460 et ss, 470 et ss, 487, 488, 490 et ss, 547, 554, 555, 559, 563, 564, 568, 584, 590, 592, 593

S

SAFER, 8, 490, 584

SDAGE, 8, 235, 238, 269, 291, 292, 293, 295, 311, 312, 317, 327, 368, 380, 544, 584

Sentier du littoral, 141, 142, 584

Servitude d'utilité publique

SUP, 196, 197, 204, 340, 343, 344, 345, 346, 347, 383, 403, 406, 584, 591

Sports de nature, 8, 132, 138, 141, 144, 170, 187, 570, 584, 588

SRADDET, 369, 380, 494, 584

SRCE, 8, 379, 380, 381, 584, 592

STECAL, 8, 394, 395, 484, 485, 495, 585, 592

Submersion, 12, 13, 15, 40, 219, 232, 244, 260, 261, 263, 264, 268, 272, 278, 279, 284, 289, 293, 309, 315, 319, 347, 348, 352, 361, 363, 368, 376, 381, 386, 387, 390, 392, 397, 401, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 412, 413, 417, 418, 419, 430, 437, 440, 441, 461, 464, 468, 471, 474, 487, 490, 491, 494, 495, 526, 533, 544, 564, 575, 585, 591

Systèmes d'endiguement, 231, 234, 235, 236, 239, 293, 585, 590

T

Taxe GEMAPI, 288, 305, 321, 325, 326, 585

Trame verte et bleue, 379, 381, 382, 383, 408, 495, 536, 585, 592

Transfert de gestion, 433, 434, 436, 438, 585, 593

Transfert de propriété, 27, 297, 314, 326, 400, 420, 435, 458, 585

Travail public, 42, 43, 45, 58, 60, 62, 79, 80, 585

V

Vulnérabilité, 4, 6, 13, 124, 189, 219, 244, 267, 296, 352, 371, 391, 406, 430, 431, 526, 566, 584

Z

Zone de mobilité des cours d'eau, 480, 585

Zone(s) grise(s), 253 et ss, 584

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
§1/ L'objet de recherche : le droit face au risque naturel dans les espaces de nature	2
A/ Le risque naturel : définition, acceptabilité	2
B/ Le risque naturel dans les espaces de nature	7
C/ La question de la place du risque inhérent aux espaces de nature en droit français	9
§2/ La démarche de recherche	11
A/ Objet et contexte de l'étude	11
1) Un champ d'étude délimité	11
2) Une thèse soutenue par le Conservatoire du littoral	15
B/ La problématique de recherche	15
PARTIE 1 - INFLUENCE DE LA NOTION DE RISQUE INHERENT AUX ESPACES NATURELS SUR LE REGIME JURIDIQUE DE L'INDEMNISATION DES DOMMAGES.....	19
TITRE 1/ L'INHERENCE OCCULTEE : UNE APPLICATION DU DROIT COMMUN DE LA REPARATION.....	21
CHAPITRE 1/ LA MOBILISATION DE LA RESPONSABILITE SANS FAUTE DANS LE CONTENTIEUX DES ESPACES NATURELS	23
SECTION 1/ Emergence et diffusion de la responsabilité sans faute dans le domaine des risques	23
§1/ Emergence de la responsabilité sans faute, composante de la socialisation des risques	23
A/ La dissociation de l'indemnisation et de la faute dans le cadre des risques d'accident du travail	23
B/ La responsabilité sans faute, composante de la socialisation des risques	28
§2/ La diffusion jurisprudentielle de la responsabilité sans faute : des accidents du travail aux risques naturels	34
A/ La responsabilité civile sans faute, un concept applicable aux risques naturels	34
1) Applicabilité de la responsabilité du fait des choses au contentieux des risques naturels	34
a) Les facteurs du succès : une stabilité d'assise et un champ d'application extensible	34
b) L'application aux risques naturels	37
c) Les limites de l'application	37
2) Applicabilité des troubles anormaux de voisinage aux risques naturels	41
B/ La responsabilité administrative sans faute, un concept applicable aux risques naturels	43
1) La responsabilité administrative sans faute, outil de rétablissement d'un équilibre rompu ..	43
2) L'applicabilité de la responsabilité administrative sans faute fondée sur le risque au contentieux des espaces naturels	44
3) Limites et perspectives d'évolution	46
Section 2/ Le statut domanial des espaces naturels littoraux, préalable nécessaire à l'identification du régime de responsabilité sans faute approprié.....	48
§ 1 / Domanialités publique et privée, déterminantes du droit applicable.....	49
A/ Une distinction récente	49
B/ Une distinction parfois complexe	51

C/ Une distinction déterminant le droit applicable	54
§2/ Influence du statut domanial sur le type de responsabilité sans faute : illustration méditerranéenne	56
A/ Cas des risques naturels d'éboulement générés par un domaine privé	56
B/ Cas des risques naturels d'éboulement générés par le domaine public	62
1) Les régimes de responsabilité administratifs applicables	62
2) Le recours à la responsabilité sans faute pour dommage de travaux publics causés aux tiers : une stratégie contentieuse concurrencée par d'autres mécanismes	64
a) Les mécanismes d'action en garantie	65
b) La pluralité de responsables potentiels	65
Chapitre 2/ La mobilisation de la responsabilité pour faute dans le contentieux des espaces naturels	69
SECTION 1/ La responsabilité pour faute, une contrainte variable pour les propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels	70
§1/ Les mécanismes de responsabilité pour faute, contrainte pour les modes de gestion naturalistes	70
A/ La responsabilité contractuelle, possible frein à l'occupation conventionnelle des espaces ...	71
1) Les diverses formes de contractualisation au sein des espaces naturels	71
2) Le degré de sécurité, élément subjectif vecteur de risque contentieux	74
a) Les conventions écrites	74
b) Les conventions tacites	76
B/ La responsabilité extracontractuelle à l'appui d'une exigence d'entretien des espaces	79
1) Le défaut d'entretien normal, socle de responsabilité extracontractuelle	80
2) L'intervention restreinte des causes d'exonération	84
§2/ Les mécanismes de responsabilité pour faute, contrainte renforcée pour les autorités investies d'une mission de service public	87
A/ Accès à la nature et risques naturels	87
1) La reconnaissance progressive d'un service public d'accès à la nature	87
2) L'ouverture de nouvelles hypothèses d'engagement de responsabilité	90
B/ Ordre public et risques naturels	92
1) La sécurité publique en matière de risques naturels : source d'obligations et de responsabilité supplémentaire pour le maire	93
2) La sécurité publique en matière de risques naturels : source d'obligations et de responsabilité supplémentaire pour le préfet	96
3) La tentative d'aménagement de responsabilité en matière de risques naturels inhérents aux espaces naturels	97
C/ Urbanisme et risques naturels	98
1) La prise en compte des risques inhérents au voisinage des espaces naturels par le droit de l'urbanisme	98
a) La prise en compte des risques naturels dans les documents d'urbanisme	98
b) La sanction de l'absence ou de la carence dans la prise en compte des risques inhérents au voisinage d'espaces naturels	100
Section 2/ Le recours à la responsabilité pénale en matière de risques naturels	103
§1/ L'intérêt du recours pénal en matière de stratégie contentieuse	103
A/ Une vocation punitive et des moyens d'action spécifiques	103
B/ Des règles processuelles favorables au recours pénal	104

1) Le principe de primauté	104
a) La primauté face au recours civil	104
b) La primauté face au recours administratif	105
2) La complémentarité entre action civile et pénale	106
§2/ L'application du recours pénal au contentieux des risques inhérents aux espaces naturels	107
A/ L'identification des personnes responsables	107
1) La responsabilité pénale des personnes physiques	107
2) La responsabilité pénale des personnes morales	111
a) Le principe d'irresponsabilité de l'Etat	111
b) La responsabilité des autres personnes morales	112
B/ Les délits non intentionnels : clef de voûte de la responsabilité pénale en cas de réalisation du risque naturel	114
1) Les délits non intentionnels applicables en matière de dommages issus de risques naturels	114
a) Notion de délits non intentionnels	114
b) Application aux dommages issus de risques naturels	115
2) Le cas de la causalité directe en matière de délits non intentionnels	119
3) Le cas de la causalité indirecte en matière de délits non intentionnels	121
a) La responsabilité des maires, source de l'encadrement spécifique de la causalité indirecte	122
b) Le renforcement des conditions d'engagement de la responsabilité	122

TITRE 2/ L'INHERENCE DEVOILEE : FACTEUR DE REORGANISATION DES SYSTEMES D'INDEMNISATION 129

Chapitre 1/ La prise en compte du risque inhérent comme élément de pondération de responsabilité ...	131
Section 1/ Le risque inhérent aux espaces naturels, amorce d'une prise en compte	131
§1/ La complexité des relations Homme-Nature	131
A/ Les évolutions polymorphes du rapport Homme-Nature	132
B/ Un droit anthropocentré confronté à l'apparition d'une éthique écocentrée	134
§2/ L'apparition tardive du risque inhérent aux espaces naturels dans le droit	139
A/ Une notion reconnue dans la jurisprudence relative au milieu montagnard	139
1) La montagne, milieu spécifique reconnu par le droit	139
2) Les risques spécifiques à la montagne reconnus par le juge	141
B/ Un élargissement aux sports de nature	143
1) L'encadrement juridique des risques liés à la fréquentation du sentier littoral	143
2) L'exonération de responsabilité civile des propriétaires de rives des cours d'eau	145
3) La difficulté d'une généralisation du principe	146
Section 2/ La reconnaissance du risque inhérent par la loi du 14 avril 2006	149
§1/ Une notion limitée par le législateur	149
A/ Le caractère limité des modalités d'application	149
1) Un champ d'application restrictif	149
2) Une pondération de responsabilité systématique	151

B/ La pondération de responsabilité : un choix marqué par la crainte d'une censure constitutionnelle	155
1) Evolution de la jurisprudence constitutionnelle sur les conditions de la responsabilité pour faute.....	155
2) Le choix prudent de la pondération.....	157
§2/ Une notion fonction de l'appréciation des juges	158
A/ Un encadrement souple de la liberté d'interprétation du juge	159
B/ Une transposition jurisprudentielle à d'autres espaces	163
Chapitre 2/ Le renforcement de la prise en compte du risque inhérent, source de réorganisation des mécanismes d'indemnisation	167
Section 1/ Le confortement de la pondération de responsabilité : une piste à étudier.....	167
§1/ Les hypothèses d'extension du champ d'application de l'article L365-1 du code de l'environnement	167
A/ L'extension des champs matériel et personnel: un intérêt relatif	168
1/ Intérêt limité de l'extension du champ d'application matériel	168
2/ Intérêt relatif de l'extension du champ d'application matériel et personnel.....	170
B/ L'extension du champ territorial : un intérêt certain	173
1) Les espaces concernés : une étroitesse décriée	173
2) La proposition de loi de 2009.....	175
3) La définition de la notion d'espace naturel, préalable nécessaire à l'extension du champ d'application territorial.....	177
§2/ L'hypothèse de nouveaux critères de pondération prétoriens	182
A/ Le possible recours à la théorie de l'acceptation des risques	182
1) Emergence de l'idée d'acceptation du risque dans les sports et travaux publics	183
a) L'acceptation du risque en matière sportive	183
b) L'exception de risque accepté en matière administrative	187
2) Vers une généralisation de l'application aux risques naturels ?.....	188
B/ Le recours à la notion pénaliste de diligence normale : avancée ou redondance ?.....	191
Section 2/ L'exonération de responsabilité, une proposition cohérente à la mise en œuvre complexe	195
§1/ Une pluralité de mécanismes envisageables.....	195
A/ La mobilisation de notions de droit positif ou de droit romain	195
1) Les servitudes d'utilité publique tirées du droit romain	195
2) Le bénéfice de préoccupation, notion inspirée par le droit des nuisances.....	200
B/ Le recours à l'innovation : l'exemple du « trouble d'origine naturelle »	204
§2/ L'épineuse question de l'indemnisation des victimes	206
A/ La mobilisation du relai assurantiel, une piste cohérente	206
1) Le système d'indemnisation « cat nat », un mécanisme original mais inapplicable aux dommages corporels.....	206
2) L'intérêt de la souscription d'une garantie des accidents de la vie	208
3) La garantie des accidents de la vie, clef de voûte d'un système d'indemnisation pour tous ?	211
B/ Le possible recours à d'autres outils indemnitaires	212
1) Le régime d'indemnisation spécifique, un outil dans l'air du temps.....	212
2) L'intérêt du maintien d'une responsabilité reposant sur la surexposition au risque.....	216

PARTIE 2 - INFLUENCE DE LA NOTION DE RISQUE INHERENT AUX ESPACES NATURELS SUR LE DROIT DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE – l'exemple des risques littoraux	221
---	-----

TITRE 1/ L'INHERENCE OCCULTEE : FACTEUR D'UNE ARTIFICIALISATION PREVENTIVE, POUR UN TERRITOIRE TEMPORAIREMENT MAITRISE	223
--	-----

Chapitre 1/ La défense contre les risques littoraux par l'artificialisation des territoires, une stratégie coûteuse et faillible	225
--	-----

Section 1/ La défense contre la mer et la préservation des équilibres naturels littoraux : quelle conciliation des antinomies ?	225
---	-----

§1 / Un interventionnisme impactant les espaces naturels	225
--	-----

A/ L'impact des techniques de défense lourdes sur les dynamiques naturelles.....	225
--	-----

B/ L'impact des techniques de défense douces sur les milieux naturels	227
---	-----

§2 / Une balance normative favorable à la défense contre la mer	232
---	-----

A/ Un système favorable aux ouvrages de défense	232
---	-----

1) La définition des digues et systèmes d'endiguement	233
---	-----

2) Un cadre juridique permettant l'édification de nouveaux ouvrages de défense	234
--	-----

a) Cadre général de l'édification	234
---	-----

b) Aspects procéduraux et dérogatoires favorables à l'édification des digues	239
--	-----

3) Un cadre juridique favorable au maintien des digues	244
--	-----

B/ Un encadrement perfectible des techniques de défense « douces » : l'exemple des rechargements sableux de plage	250
---	-----

1) Un cadre normatif interne achevé : présentation des procédures applicables	250
---	-----

2) La délicate question de la délimitation des zones d'extraction	255
---	-----

Section 2/ Le relai des failles des systèmes de défense : entre contentieux et socialisation.....	261
---	-----

§1 / A la croisée des responsabilités : un parcours contentieux aux multiples visages	261
---	-----

A/ La responsabilité des propriétaires ou gestionnaires d'espaces côtiers	261
---	-----

B/ La responsabilité des autorités publiques	266
--	-----

1) L'absence de digue.....	266
----------------------------	-----

2) Le défaut d'entretien d'un ouvrage existant.....	267
---	-----

C/ La nouvelle compétence GEMAPI : quel impact sur les responsabilités ?.....	270
---	-----

§2 / Les outils de la socialisation au secours des sinistrés.....	271
---	-----

A/ A l'origine du système : surmonter l'insurmontable	271
---	-----

B/ Vers une adaptation du dispositif aux risques littoraux ?	276
--	-----

1) Les limites du régime cat nat	276
--	-----

2) Les limites du fonds de prévention des risques naturels majeurs.....	279
---	-----

3) Le possible recours aux fonds communautaires.....	283
--	-----

Chapitre 2/ L'appropriation publique de la défense contre la mer, un système complexe générateur d'obligations.....	289
---	-----

Section 1/ L'appropriation publique de la défense contre la mer : un système complexe et multi-scalaire	289
---	-----

§1) La défense contre la mer et la compétence GEMAPI : quelles relations ?.....	289
---	-----

A/ La défense contre la mer, une mission au service de la compétence GEMAPI.....	289
--	-----

B/ L'articulation avec les outils de planification dans le domaine de l'eau	292
---	-----

1) L'articulation de la compétence GEMAPI avec la directive-cadre sur l'eau	292
2) L'articulation de la compétence GEMAPI avec la directive inondation	294
§2/ La défense contre la mer, une responsabilité confiée à des personnes publiques.....	297
A/ La nécessité d'un interlocuteur identifiable pour la prévention des inondations.....	297
1) L'avant-GEMAPI : des responsabilités difficilement identifiables	298
2) L'avant-GEMAPI : panorama des hypothèses de travail envisagées.....	301
a) L'hypothèse d'une généralisation des associations syndicales autorisées ou constituées d'office	302
b) L'hypothèse du renforcement des missions des collectivités territoriales et leurs groupements	305
B/ L'apport de la loi MAPTAM : vers différentes échelles d'actions.....	308
1) Le principe d'une compétence intercommunale	308
2) La possibilité d'une compétence territoriale élargie	312
a) Une possible compétence des EPTB et EPAGE	312
b) Une compétence déléguée ou transférée.....	316
Section 2/ L'appropriation publique de la défense contre la mer : un système générateur d'obligations	321
§1/ Une potentielle taxation des populations littorales au titre de la GEMAPI.....	321
A/ La taxe GEMAPI : outil de contribution des populations littorales à la prévention des inondations	321
1) Le choix d'un dispositif de taxation.....	321
2) La taxe GEMAPI : une taxe locale facultative et plafonnée	323
B/ Les autres sources de financement publiques	327
1) Le budget général de l'autorité GEMAPI	327
2) La participation des propriétaires riverains	328
3) Les subventions.....	328
§2/ Une potentielle influence sur la gestion des espaces naturels littoraux	334
A/ Une compétence basée sur des prérogatives de puissance publique.....	334
1) Intérêt de l'instrumentalisation « gémapiste »	335
2) Le recours au mécanisme de mise à disposition.....	336
a) Un passage de relai obligatoire	336
b) Une extension progressive à l'ensemble de la sphère publique	338
c) Une exorbitance actée par le conventionnement.....	340
3/ Le recours au mécanisme de servitude d'utilité publique	342
a) La servitude, mode d'expression de la suprématie « gémapiste »	343
b) Le choix de la servitude : remise en question et alternatives	347
B/ L'influence de la GEMAPI sur la gestion du risque de submersion en espace naturel camarguais.....	349
1) La Camargue, terre de nature, terre de risques	350
2) L'impact de la GEMAPI sur la liberté de gestion des terrains du Conservatoire du littoral	352
a) Les orientations de gestion actuelles des terrains.....	352
b) L'impact de la GEMAPI sur la gestion des terrains	353

TITRE 2/ L'INHERENCE DEVOILEE : FACTEUR DE REORGANISATION SPATIALE ... 361

Chapitre 1/ L'adaptation aux risques littoraux par la préservation des espaces naturels côtiers	363
Section 1/ Environnement, risques et urbanisme : une nécessaire articulation	363
§1/ L'articulation dans le cadre du SCOT	364
A/ Le SCOT, document de planification supra-communal	364
1/ Le SCOT, document de planification	364
2/ Le SCOT, document supra-communal	366
B/ Le SCOT, un outil à la croisée des risques, de l'environnement et de l'urbanisme	369
1/ La prise en compte des risques dans le SCOT	369
2/ Les objectifs environnementaux du SCOT	371
§2/ L'articulation dans le cadre des plans locaux d'urbanisme	373
A/ Les plans locaux d'urbanisme, documents opérationnels communaux ou intercommunaux ..	373
B/ La prise en compte conjointe de l'environnement et des risques sur le littoral	375
Section 2/ Une préservation des espaces naturels au service de la prévention des risques littoraux : quels leviers d'action en matière d'urbanisme ?	381
§1/ Les leviers d'action spécifiques communs aux SCOT et PLU(I)	381
A/ La trame verte et bleue	381
1) La mobilisation de la trame verte et bleue dans le SCOT	381
a) Le SRCE, porteur de la trame verte et bleue	381
b) La trame verte et bleue, outil de prévention des risques littoraux dans le SCOT	383
2) La trame verte et bleue dans le PLU(I)	384
B/ Les principes de la loi littoral	385
1) La mobilisation de la loi littoral par les SCOT et les PLU(I)	385
2) La mobilisation de la loi littoral comme outil de prévention des risques littoraux	387
a) La loi littoral comme obstacle à la constructibilité des territoires exposés aux risques littoraux	387
b) La loi littoral comme limite à la constructibilité des territoires exposés aux risques littoraux	390
§2/ Les leviers d'action spécifiques	393
A/ Les leviers d'action spécifiques au SCOT	393
1) Le recours au volet littoral du SCOT	393
2) Le recours à un encadrement strict de l'habitat résilient dans le SCOT	394
B/ Les leviers d'action spécifiques au PLU(I) et à ses annexes	395
1) L'urbanisation limitée des zones N en tant que potentiels espaces tampons	395
a) Les secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)	396
b) Le transfert de constructibilité	397
c) La limitation des reconstructions à l'identique en zone naturelle sinistrée	399
2) La participation des annexes du PLU(I) à l'effort de constitution d'espaces naturels tampons	400
a) Servitudes instaurées par le PLU(I) : l'exemple des emplacements réservés	400
b) Les servitudes instaurées par l'Etat	402

Chapitre 2/ L'adaptation aux risques littoraux par la recomposition spatiale des territoires : opportunité ou péril pour la préservation des espaces naturels ?	413
Section 1) L'impact de la recomposition spatiale sur les espaces naturels littoraux	413
§1) La recomposition spatiale à l'heure actuelle, une stratégie long termiste, favorable à l'extension des espaces naturels littoraux	413
A/ Une stratégie de gestion des risques littoraux à long terme.....	414
B/ Un cadre juridique actuel favorable à l'extension des espaces naturels littoraux	417
1) Cadre juridique permettant l'acquisition ou la récupération de terrains naturels menacés .	418
a) Une implication directe des acteurs de la gestion des espaces naturels au travers du mécanisme d'acquisition amiable.....	419
b) Une implication indirecte des acteurs de la gestion des espaces naturels littoraux au travers de l'incorporation au domaine public maritime.....	420
2) Cadre juridique permettant la renaturation de terrains délaissés	425
a) La déconstruction en dehors du dispositif Barnier : une charge pesant sur les nouveaux propriétaires.....	425
b) La possible prise en charge des démolitions par le fonds Barnier	431
3) Cadre juridique permettant la préservation de ces terrains à plus long terme	435
a) Les mécanismes de transfert de gestion ou de propriété	435
b) Les personnes bénéficiaires des transferts : la place centrale du Conservatoire du littoral	438
§2/ Les futurs de la relocalisation : vers une remise en cause de la propriété préjudiciable à la préservation des espaces naturels ?	441
A/ Le cadre actuel de la recomposition spatiale : limites et perspectives d'adaptation.....	441
1) Les limites du cadre actuel.....	442
2) Les propositions d'évolution des dispositifs existants	443
a) Le recours au droit de délaissement	443
b) L'encadrement restrictif des dépenses du fonds de prévention des risques naturels majeurs	444
B/ La remise en question du droit de propriété au service d'une gestion intégrée des risques littoraux : quelles conséquences pour la préservation des espaces naturels ?.....	448
1/ La propriété privée et la préservation des espaces naturels : une relation duale	449
a) Le droit de propriété privée : origines, évolution et détracteurs.....	449
b) Le droit de propriété et la préservation des espaces naturels : regard sur une ambivalence.....	455
2) Vers un droit de propriété remanié pour une adaptation aux risques littoraux ?.....	460
a) Le démembrement de propriété en trois phases : un mécanisme favorable à la préservation des espaces naturels littoraux.....	461
b) Le retour au domaine éminent : un mécanisme appelant des garde-fous.....	469
Section 2) L'impact de la recomposition spatiale sur les territoires rétro-littoraux.....	473
§1/ Une protection des espaces naturels rétro-littoraux écornée par la fragilité des acquis juridiques	474
A/ La loi littoral : un outil de préservation des espaces rétro-littoral remis en question	474
1) Un outil au service de la préservation des espaces rétro-littoraux	475
2) Un texte parfois critiqué.....	476
B/ La protection des espaces naturels par la domanialité publique : quelle pérennité ?.....	480

§2/ Les outils de minimisation des impacts de la recomposition spatiale sur les naturels rétro-littoraux	espaces 485
A/ Le recours au droit de l'urbanisme	486
B/ Le recours aux outils fonciers.....	490
CONCLUSION GENERALE.....	495
TABLE DES ANNEXES	501
BIBLIOGRAPHIE.....	547
INDEX THEMATIQUE.....	613
TABLE DES MATIERES	615

L'APPREHENSION JURIDIQUE DU RISQUE INHERENT AUX ESPACES NATURELS LITTORAUX

Résumé

Dans un contexte de socialisation des risques, les propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels sont confrontés à un paradoxe opposant l'exigence croissante d'un aménagement des sites en vue de leur sécurisation, et la nécessité d'assurer leur préservation. Cette problématique revêt un relief particulier dans les espaces naturels littoraux, qui concentrent des sites d'exception en termes de biodiversité et de paysages, qui sont dans le même temps prisés des touristes et sportifs, et entourés par l'urbanisation. La gestion naturaliste de ces espaces génère des risques, voire des dommages, et donne lieu à des responsabilités qui s'entrecroisent, voire s'enchevêtrent. Les espaces littoraux sont également concernés par les risques d'érosion côtière et de submersion marine qui illustrent la situation paradoxale du souhait d'occuper un espace d'exception, sans être impacté par son évolution. Face aux faiblesses des stratégies de défense contre la mer, l'idée d'une acceptation de la mouvance du trait de côte, par anticipation ou déplacement des enjeux menacés, se fraie un chemin depuis une trentaine d'années et conduit à repenser l'aménagement des sites côtiers et des espaces rétro-littoraux.

Ainsi, si les acteurs de la gestion des espaces naturels se heurtent aujourd'hui aux demandes d'indemnisation des victimes de risques naturels, ils se heurteront demain aux demandes de protection ou de relocalisation des personnes menacées par les risques côtiers. Dès lors, comment répondre à ces enjeux et contraintes ? La thèse se propose d'étayer le postulat selon lequel la clef réside dans une meilleure appréhension juridique de la notion de risques inhérents aux espaces naturels.

Mot-clés : socialisation du risque, gestion des espaces naturels littoraux, risque inhérent aux espaces naturels, risques littoraux, responsabilités, recomposition spatiale.

THE LEGAL UNDERSTANDING OF THE INHERENT RISK IN COASTAL NATURAL SPACES

Abstract

In a context of risks socialization, the owners and the administrators of natural spaces are confronted to a paradox bringing into conflict the increasing demand of security in natural sites, and the necessity to assure the preservation of those same sites. Coastal zone are particularly faced with this problem: in fact, this kind of territories are characterized by some remarkable natural spaces and landscapes, which are both crowded by tourists and outdoor sports enthusiasts, and landlocked by the urbanization. Today, the wilderness management of natural spaces generates risks and responsibilities which become muddled between the littoral actors. Coastal zones are also exposed to erosion and marine submersion, which illustrate the paradoxical situation of the wish to live in exceptional spaces without undergoing the natural dynamics of the coastal line. In front of the weakness of defense strategies, the idea of an acceptance of the natural movement of the coast line by anticipation or spatial reorganization of territories to protect the persons threatened by erosion or submersion, gained ground in the last thirty years. These news adaptation strategies lead up to reconsider the coastal zones management, but also the hinterland spatial planning.

Thus, if the actors of the natural spaces management face with the compensation claims of natural risks victims today, they will collide with requests of protection or relocation of the people threatened by the coastal risks tomorrow. How to answer to these stakes and constraints? This thesis supports the postulate that the key lies in a better legal apprehension of the notion of risks inherent in natural spaces.

Keywords : risk socialization, coastal space management, risk inherent in natural spaces, coastal risks, responsibilities, territory reorganization.

Laboratoire Interdisciplinaire en Environnement et Urbanisme (LIEU, EA n°889), 3 avenue Robert Schumann, 13628 AIX-EN-PROVENCE, Cedex 01.